



GÖTEBORGS UNIVERSITET

VAD HÄNDER SEN DÅ?

- En studie om arbetet med uppföljning av detaljplaners betydande miljöpåverkan i Västra Götaland

Kandidatuppsats VT 2011

Samhällsvetenskapligt Miljövetarprogram

Institutionen för Kulturgeografi och Ekonomisk Geografi

Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet

Författare: Emma Broms & Johanna Pettersson

Handledare: Marie Stenseke

FÖRORD

Fysisk planering är ett av samhällets viktigaste instrument i strävan mot en hållbar utveckling. För att planering ska vara ett effektivt styrmedel krävs att den nyttjas på ett sunt sätt och att hänsyn tas till miljöaspekter -i alla lägen. Kortsiktiga lösningar där miljöhänsyn prioriteras bort i förmån för tidsmässig och ekonomisk effektivisering är inte hållbara. Istället behövs ett långsiktigt perspektiv där miljöfrågorna får ta minst lika stor plats som de ekonomiska och sociala. Med ett sådant perspektiv blir det viktigt att se tillbaka på det som gjorts, utvärdera och våga förändra framtida handlingar och ställningstaganden.

Uppföljning av planers betydande miljöpåverkan, som den här uppsatsen behandlar, är ett verktyg som kan öka antalet tillfällen där samhällsplanerare faktiskt ser tillbaka på genomförda projekt och lär av sina framgångar och misstag. Uppföljning kan således bidra till en långsiktig planering och en hållbar utveckling.

Arbetet med denna uppsats har varit givande och gett oss en värdefull inblick i det kommunala arbetet med planering och miljöfrågor. Vi riktar ett stort tack till de personer på kommuner i Västra Götaland som ställt upp för oss och deltagit i vår studie, och utan vilka denna uppsats inte hade kunnat genomföras. Ett särskilt tack riktar vi också till vår handledare på Kulturgeografiska institutionen på Handelshögskolan i Göteborg, Marie Stenseke.

Göteborg, maj 2011

Emma Broms & Johanna Pettersson

SAMMANFATTNING

Denna studie har genomförts i syfte att undersöka i vilken utsträckning kommuner inom Västra Götalands län arbetar med uppföljning av detaljplaners betydande miljöpåverkan. Vår avsikt har också varit att se hur aktörer på kommunerna resonerar kring eventuella problem och nytta med uppföljning. Detta mot bakgrund av att tidigare forskning på området visat att uppföljning av miljöbedömda planer inte genomförs i någon större utsträckning idag. I internationell litteratur om miljöbedömning framhålls uppföljning genomgående som en av miljöbedömningsprocessens svagaste punkter och behovet av empirisk forskning om hur uppföljning fungerar i specifika kontexter är stort. I vår studie har vi avgränsat oss till att studera uppföljning av detaljplaner och har arbetat utifrån följande frågeställningar:

1. Hur många kommuner i Västra Götalands län arbetar med uppföljning av detaljplaners betydande miljöpåverkan? Hur ser kännedomen om lagstiftningens krav på uppföljning ut bland aktörer iblandade i planeringsprocesser på kommunerna?
2. I vilken omfattning sker arbete med uppföljning på kommunerna, hur är uppföljningen organiserad och utformad?
3. Vad ser aktörerna på kommunerna för eventuella problem och eventuell nytta med uppföljning?

För att besvara dessa frågeställningar har vi utfört en enkätundersökning på de tjugo kommuner i Västra Götaland som arbetat med miljöbedömning och miljökonsekvensbeskrivningar för detaljplaner och därför eventuellt har erfarenhet av uppföljningsarbete av detaljplaners betydande miljöpåverkan. För en fördjupad förståelse genomfördes även intervjuer med aktörer på tre av de kommuner som deltog i enkätundersökningen. Som komplement till detta gjordes dessutom en granskning av elva MKB-dokument tillhörande miljöbedömda detaljplaner.

Resultatet av studien visar att antalet kommuner som arbetar med uppföljning i Västra Götaland är få. Av de tjugo kommuner som blev tillfrågade att delta i undersökningen, deltog sexton kommuner, och av dessa är det endast fyra som svarat att de i dagsläget gör eller har gjort uppföljning av den betydande miljöpåverkan för sina miljöbedömda planer. Kännedomen om lagstiftningens krav på uppföljning bland aktörerna iblandade i planeringsprocesser på kommunerna är blandad men ändå relativt hög då över hälften av respondenterna anser att de känner till kraven ”ganska väl” eller ”mycket väl”. Vidare visar studiens resultat att omfattningen av kommunernas uppföljningsarbete inte är särskilt stor. Organiseringen av uppföljningsarbetet framstår hos flertalet kommuner som problematisk. De problem som flest aktörer nämner är brist på resurser. Flera aktörer ansåg även lagstiftningens vaghet och otydlighet samt det stora antalet aktörer som är inblandade i planprocessen vara problematiskt för genomförande av uppföljning.

Trots problematiken visar resultatet att de flesta av respondenterna anser att det finns en nytta med uppföljning. Respondenterna anser att nyttan med uppföljning bland annat är att det bidrar till en erfarenhets- och kunskapsåterföring som är värdefull för framtida projekt.

INNEHÅLL

1 INLEDNING	1
1.1 Problemställning	1
1.2 Syfte & Frågeställningar	2
1.3 Avgränsningar	2
1.4 Definitioner	2
1.5 Disposition	3
2 BAKGRUND.....	4
2.1 Inledning	4
2.2 Miljökonsekvensbeskrivning	4
2.2.1 Vad är miljökonsekvensbeskrivning?	4
2.2.2 Syftet med Miljökonsekvensbeskrivning.....	4
2.2.3 Projekt – MKB och Miljöbedömning av planer och program	4
2.3 Lagstiftning.....	5
2.3.1 EU-direktivet 2001/42/EG	5
2.3.2 Svensk lagstiftning.....	7
2.4 Miljöbedömningsprocessen	9
2.5 Uppföljning av betydande miljöpåverkan	10
2.5.1 Varför uppföljning?	10
2.5.2 Uppföljningsprocessen	10
2.5.3 Uppföljningens olika delar	13
3 MILJÖFRÅGOR I SVENSK SAMHÄLLSPLANERING.....	15
3.1 Inledning	15
3.2 Miljön – en blind fläck i fysisk planering.....	15
3.3 Aktörer och målkonflikter i planeringsprocessen	16
3.3.1 Externa aktörer	16
3.3.2 Interna aktörer	17
3.4 Sammanfattning.....	18
4 UPPFÖLJNING I TIDIGARE FORSKNING.....	19
4.1 Inledning	19
4.2 Planers och programs abstrakta karaktär.....	19
4.3 Erfarenheter från uppföljning på regional nivå.....	20
4.4 Sammanfattning	23
5 METOD	24
5.1 Inledning	24
5.2 Metodansats	24
5.3 Datainsamlingsmetod	24
5.3.1 Enkätundersökning	24
5.3.2 Intervjuer	25
5.3.3 Dokumentgranskning.....	26

5.4 Analysmetod	26
5.5 Metodproblem	27
6 RESULTAT – UPPFÖLJNING SAR BETET I VÄSTRA GÖTALAND	29
6.1 Inledning	29
6.2 Förekomst av uppföljningsarbete samt kännedomen om lagstiftning	29
6.2.1 Antal kommuner som arbetar med uppföljning.....	29
6.2.2 Kännedom om lagstiftningens krav på uppföljning.....	31
6.3 Uppföljningsarbetets omfattning	32
6.3.1 Omfattning och organisering av kommunernas uppföljningsarbete	32
6.4 Problem och nytta med uppföljning	35
6.4.1 De största problemen och svårigheterna med uppföljning	35
6.4.2 Nyttan med uppföljning	38
7 DISKUSSION.....	39
7.1 Inledning	39
7.2 Antal kommuner som arbetar med uppföljning	39
7.3 Aktörernas kännedom om lagstiftningens krav på uppföljning	40
7.4 Omfattningen av uppföljningsarbetet	41
7.5 Problem med uppföljning	43
7.5.1 Inledning	43
7.5.2 Brist på resurser	43
7.5.3 Uppföljning - en nedprioriterad fråga	43
7.5.4 Lagtextens otydlighet och brist på erfarenhet, rutiner och kunskap	44
7.5.5 Stort antal aktörer och otydlig ansvarsfördelning	44
7.5.6 Övriga problem	45
7.6 Nyttan med uppföljning	46
8 SLUTSATSER OCH EGNA REFLEKTIONER.....	47
8.1 Slutsatser	47
8.2 Vidare reflektioner	49
8.3 Förslag på framtida forskning	49
9 REFERENSER	50

FIGURFÖRTECKNING

Figur 1: Miljöbedömningsprocessen.....	9
Figur 2: Uppföljning som en del i plan- och miljöbedömningsprocessen.....	11
Figur 3: Exempel på struktur för uppföljning.....	13

DIAGRAMFÖRTECKNING

Diagram 1: Antal kommuner som utför uppföljning för sina miljöbedömda detaljplaner.....	30
Diagram 2: Kännedom om lagstiftningens krav på uppföljning.....	31
Diagram 3: De största svårigheterna med uppföljning.....	35
Diagram 4: Huruvida resurser för uppföljning finns på kommunerna.....	36

BILAGOR

Bilaga 1: Lagstiftning

Bilaga 2: Lista över de kommuner som ingått i studien

Bilaga 3: Enkät angående uppföljning av miljöbedömda planer

Bilaga 4: Intervjufrågor angående uppföljning av miljöbedömda planer

Bilaga 5: Lista över granskade MKB-dokument

1 INLEDNING

1.1 Problemställning

År 2004 infördes krav i Miljöbalkens sjätte kapitel på att vissa planer och program ska miljöbedömas. De planer som är aktuella för miljöbedömning är sådana som kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Bestämmelserna grundar sig på EU-direktivet om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (2001/42/EG). I lagtexten om miljöbedömning av planer ingår krav på att uppföljning av den betydande miljöpåverkan som planen antas medföra ska göras. Uppföljningen ska genomföras efter det att en plan eller ett program har antagits och implementerats och är en mycket viktig del av miljöbedömningsprocessen som fyller flera funktioner. Det huvudsakliga syftet med uppföljning är att ge de ansvariga för planen eller programmet kunskap om de faktiska miljöeffekterna som uppstår efter en plans genomförande (Miljöbalken 6 kap 18 §).

Uppföljning av den betydande miljöpåverkan anses av flertalet forskare inom miljöbedömningsområdet vara mycket viktigt för att i så hög grad som möjligt förhindra att planer och program leder till negativ miljöpåverkan samt för att miljöbedömning som verktyg ska vara effektivt, nyttigt och trovärdigt (Nilsson et al 2008). Ett bra uppföljningsarbete ska således ge värdefull kunskap om hur en plans eller ett programs miljöpåverkan ser ut och vilka eventuella åtgärder som behöver vidtas för att lindra dess negativa effekter.

Varken Miljöbalken eller EU-direktivet ger dock några preciserade instruktioner för hur uppföljningen praktiskt ska genomföras. Uppföljning av planer och program sker därför på olika sätt, i olika hög utsträckning och med varierande kvalitet. Forskning på området visar att eftersom lagen är relativt ny och riktlinjerna vaga, genomförs inte uppföljning i någon större utsträckning idag. I internationell litteratur om miljöbedömning framhålls uppföljning genomgående som en av miljöbedömningsprocessens svagaste punkter. Hans-Georg Wallentinus, docent i MKB i planeringsprocesser, kallar till och med uppföljning för ”svensk MKB:s sorgebarn” (Wiklund & Hillgren 2008, Wallentinus 2007).

Eftersom uppföljning idag inte görs i någon större utsträckning saknas det således erfarenhet av hur uppföljning kan gå till i praktiken. Ett behov finns därför av ökad kunskap om hur uppföljning utförs, och kan utföras, i olika administrativa kontexter, vilket visar på vikten av empirisk forskning rörande uppföljningssystem och uppföljningspraxis för olika specifika planer och program (Wiklund & Hillgren 2008). Detta behov av empirisk forskning har vi tagit fasta på vid valet av ämne för vår undersökning. I studien har vi valt att fokusera på hur uppföljningsarbetet ser ut i en svensk kontext på lokal nivå. Eftersom kommuner är den administrativa enhet som i Sverige har planmonopol tar de fram ett stort antal planer varje år och har således en gedigen erfarenhet av planarbete och planeringsprocesser. Hur de arbetar med och ser på uppföljning av den betydande miljöpåverkan för miljöbedömda planer anser vi därför vara av stort intresse. I denna studie ämnar vi undersöka hur uppföljningsarbetet av miljöbedömda detaljplaner fungerar på kommuner i Västra Götaland. Frågor vi ställer oss är om det finns ett uppföljningsarbete på kommunerna och hur det i så fall ser ut? Är uppföljningen eftersatt som tidigare forskning antyder att den är på många håll, och vilka är i så fall anledningarna till detta? Genom att undersöka dessa frågor kan även insikter erhållas om vad som krävs för att förbättra uppföljningsarbetet i framtiden.

1.2 Syfte & Frågeställningar

Syftet med denna studie är att undersöka i vilken utsträckning kommuner inom Västra Götalands län arbetar med uppföljning av planers betydande miljöpåverkan. Syftet är också att se hur aktörer på kommunerna resonerar kring eventuella problem och eventuell nytta med uppföljning.

Frågeställningar:

1. Hur många kommuner i Västra Götalands län arbetar med uppföljning av detaljplaners betydande miljöpåverkan? Hur ser kännedomen om lagstiftningens krav på uppföljning ut bland aktörer iblandade i planeringsprocesser på kommunerna?
2. I vilken omfattning sker arbete med uppföljning på kommunerna, hur är uppföljningen organiserad och utformad?
3. Vad ser aktörerna på kommunerna för eventuella problem och eventuell nytta med uppföljning?

1.3 Avgränsningar

På grund av den begränsade tid vi har haft för denna uppsats var vissa avgränsningar nödvändiga att göra. I studien har vi därför avgränsat oss till att studera hur uppföljning fungerar på den kommunala nivån. Detta eftersom studier om uppföljning på nationell och regional nivå redan existerar i viss mån samt eftersom det stora antalet kommuner som finns innebär att det finns relativt många studieobjekt, vilket underlättade vid urval och ökade möjligheterna att samla in den empiri som behövdes för studien. Dessutom är kommuner den administrativa enhet som i Sverige har planmonopol vilket innebär att tar de fram ett stort antal planer varje år och således har en gedigen erfarenhet av planarbete och planeringsprocesser. Hur de arbetar med, och ser på uppföljning av den betydande miljöpåverkan för miljöbedömda planer anser vi därför vara av stort intresse. Då kommuner, som sagt, tar fram många planer varje år valde vi att avgränsa oss till att fokusera på uppföljning av detaljplaner.

Istället för att låta studien omfatta alla Sveriges 290 kommuner avgränsade vi uppsatsen till att behandla kommuner inom Västra Götalands län. Att vi valde Västra Götaland beror på att vi bor och studerar i Göteborgs kommun som ligger i Västra Götaland samt att en geografisk närhet till studieobjekten var fördelaktig vid intervjusituationer. Att hålla sig inom en och samma region förenklade dessutom vårt arbete i inledningsfasen då det innebar att vi endast behövde kontakta en länsstyrelse vid informationssökning.

1.4 Definitioner

För att underlätta för läsaren definieras i detta avsnitt vissa begrepp som är återkommande i studien och viktiga för förståelsen.

Miljökonsekvensbeskrivning (MKB) - allmänt begrepp som inte är specifikt kopplat till planer, program eller projekt, utan till själva företeelsen. Kan syfta till både processen och dokumentet som uppförs i samband med processen (Wallentinus 2007).

MKB-process – syftar på det arbete som utförs vid MKB (Wallentinus 2007).

MKB-dokument – syftar på det dokument som tas fram i samband med MKB (Wallentinus 2007).

Projekt-MKB – miljökonsekvensbeskrivningar för verksamheter och åtgärder (projekt), motsvarar engelskans *Environmental Impact Assessment (EIA)* (Hedlund & Kjellander 2007).

Miljöbedömning/Strategisk miljöbedömning (SMB) – miljöbedömningar av antingen planer, program eller policys (PPP), motsvarar engelskans *Strategic Environmental Assessment (SEA)* . Begreppet strategisk miljöbedömning nämns aldrig i svensk lagstiftning utan kallas där istället enbart för *miljöbedömning*. Även *plan-MKB* används ibland som synonym för detta (Wallentinus 2007).

Behovsbedömning – En bedömning som alla detaljplaner måste genomgå för att undersöka om de kan antas medföra betydande miljöpåverkan och i så fall behöver en *miljöbedömning* (Boverket 2006).

Uppföljning/Miljöuppföljning – uppföljning av den betydande miljöpåverkan som identifierats och beskrivits i samband med miljökonsekvensbeskrivningen, ska göras för både plan-MKB och projekt-MKB (Boverket 2006).

1.5 Disposition

Kapitel 1: Inledande kapitel där problemställning, syfte och frågeställningar, avgränsning samt definitioner av centrala begrepp presenteras.

Kapitel 2: Bakgrundskapitel som redogör för centrala begrepp och processer angående uppföljning samt den lagstiftning som berör området.

Kapitel 3: Kapitlet redogör för teoribildningar som kan kopplas till studiens ämnesområde och ligger till grund för vår teoretiska analys av studiens resultat.

Kapitel 4: Kapitlet redogör för tidigare forskning på området som är relevant och utgör en grund för vår analys och diskussion av studiens resultat.

Kapitel 5: Metodkapitel som presenterar och beskriver de metoder vi använt oss av för insamling och analys av empirin.

Kapitel 6: I detta kapitel redovisas studiens resultat med hjälp av text och diagram.

Kapitel 7: Diskussionskapitel där studiens resultat analyseras och diskuteras med kopplingar till tidigare redovisad teori och forskning.

Kapitel 8: Kapitlet presenterar kortfattat de slutsatser vi kommit fram till utifrån studiens resultat. Som avslutning diskuteras även några av våra egna reflektioner samt förslag på vidare forskning.

2 BAKGRUND

2.1 Inledning

I denna studie behandlas uppföljning, som är en del av miljöbedömningsprocessen för detaljplaner som antas medföra en betydande miljöpåverkan. I syfte att introducera läsaren i ämnet och ge en bättre förståelse av studiens resultat och diskussion ges i detta kapitel en förklaring av centrala begrepp och processer. Då uppföljning är direkt sammankopplat med miljökonsekvensbeskrivningar ges i kapitlets inledande avsnitt en beskrivning av sådana. Vidare följer ett avsnitt om den lagstiftning som omger miljöbedömningar och uppföljning av planer och program. Kapitlets avslutande avsnitt innehåller en närmare beskrivning av vad uppföljning är och hur uppföljningsprocessen kan se ut.

2.2 Miljökonsekvensbeskrivning

2.2.1 Vad är miljökonsekvensbeskrivning?

Miljökonsekvensbeskrivning förkortas ofta MKB och kan beskrivas som ett verktyg eller en metod för att förutsäga framtida miljöpåverkan av en planerad verksamhet, åtgärd, plan eller program. Miljökonsekvensbeskrivning uppstod på 1970-talet i USA under benämningen Environmental Impact Assessment (EIA) och spreds under 80- och 90-talen till resten av världen. Idag har fler än 120 länder olika former av regler om MKB (Hedlund & Kjellander 2007).

2.2.2 Syftet med Miljökonsekvensbeskrivning

En MKB innefattar ofta både en process och ett dokument, vilket är fallet i Sverige. Dokumentet ska fungera som ett beslutsunderlag för den domstol eller myndighet som beslutar om att till exempel en plan eller ett projekt ska tillåtas eller inte. Den föregående processen syftar till att informationen i dokumentet blir så heltäckande och relevant som möjligt. En viktigt poäng med processen är att i ett tidigt skede vid planering tillföra kunskap om miljöaspekter, så att projektet/planen kan anpassas efter dessa aspekter från början. I och med miljökonsekvensbeskrivningen ges även ett viktigt utrymme för samråd och dialog med aktörer och intressenter så som allmänheten, organisationer och myndigheter. Processen syftar därmed till att ge dessa grupper information om projektet eller planen och dess miljöpåverkan och ska även ge möjlighet till att dessa utomstående aktörer att påverka beslutsunderlagets utformning. De övergripande syftena med en MKB-process och dokument är således att integrera miljöhänsyn i planeringen av ett projekt eller plan, att utgöra beslutsunderlag till myndigheter samt att ge aktörer och intressenter en möjlighet att påverka utformningen av beslutsunderlaget (Hedlund & Kjellander 2007).

2.2.3 Projekt – MKB och Miljöbedömning av planer och program

I Sverige har miljökonsekvensbeskrivningar för verksamheter och åtgärder tillämpats i cirka tjugo år (Hedlund & Kjellander 2007). Denna sorts MKB kallas för projekt-MKB, motsvarande engelskans EIA, och är ett krav för majoriteten av de verksamheter som till exempel industrier, vägar och andra större anläggningar som kräver tillståndsprövning enligt Miljöbalken. Till följd av EG-direktivet 2001/42, som presenteras närmare i nästa avsnitt, har det dock blivit allt

vanligare att MKB:er görs även för planer, program och övergripande politiska beslut (policies) (Hedlund & Kjellander 2007). En förklaring till detta är att många miljöproblem idag ses som konsekvenser av samhällssystem och strukturer, snarare än en sammanlagd verkan av enskilda projekt. Detta betyder att integrering av miljöhänsyn redan vid övergripande beslut som rör just samhälleliga strukturer och system är mycket viktigt om man vill driva ett framgångsrikt miljöarbete (Hedlund & Kjellander 2007). Miljökonsekvensbedömningar av planer och program skiljer sig till viss del från projekt-MKB:er och kallas ibland för *strategisk miljöbedömning* (SMB), eller på engelska Strategic Environmental Assessment (SEA) (Hedlund & Kjellander 2007). Begreppet Strategisk miljöbedömning nämns dock aldrig i svensk lagstiftning, där har man bortsett från ordet strategisk och kallar det istället enbart *miljöbedömning* (Wallentinus 2007). Begreppet miljöbedömning syftar i detta fall till själva processen medan dokumentet som den resulterar i vanligen kallas miljökonsekvensbeskrivning (Boverket 2006). De planer och program som är aktuella för miljöbedömning är sådana planer som krävs enligt författning, upprättas av en kommun eller myndighet och som antas kunna leda till betydande miljöpåverkan (BMP)(Boverket 2006).

Vid en jämförelse av projekt-MKB och miljöbedömningar av planer och program är en grundläggande skillnad att planer och program spänner över en rad olika beslutssituationer och kan vara mycket komplexa och diffusa vad gäller aktörer och beslutsskeden, samt kan omfatta stora geografiska områden. Det kan röra sig om allt från övergripande, tvärsektoriella planer och program för regional utveckling eller ekonomisk tillväxt till sektoriella planer och program för avfallshantering eller bostadsförsörjning. Projekt å andra sidan är mer konkreta i sin utformning och dessutom geografiskt avgränsade. Konsekvensbedömningar av projekt är därför i många fall enklare processer med tydliga steg och skeden medan miljöbedömningar av planer och program måste anpassas till de komplexa förhållanden som råder (Hedlund & Kjellander 2007). Vad gäller miljöbedömning av detaljplaner är kommunen den myndighet som officiellt är ansvarig och ansvarar därmed både för att ta fram planer och antagandepröva dem. Kommunen ansvarar även för själva processen inklusive alla handlingar som kan bli aktuella att upprätta, däribland miljökonsekvensbeskrivning. Detta gäller oavsett om det är kommunen själv, en fastighetsägare eller en byggherre som "äger" projektet som lett till att planen tas fram. Inom kommunen kan dock ansvarsfördelningen variera mellan kommunfullmäktige och nämnder (MKB-centrum 2006). Ett senare avsnitt visar närmare hur miljöbedömningsprocessen för detaljplaner går till.

2.3 Lagstiftning

2.3.1 EU-direktivet 2001/42/EG

Europaparlamentets och rådets direktiv om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (2001/42/EG) trädde i kraft 2001 och är den lagstiftning som sätter ramarna för miljöbedömningen av planer och program i EU:s medlemsstater. Direktivet har inte direkt verkan utan måste först implementeras i nationella lagstiftningar, vilket medlemsstaterna var ålagda att göra senast 21 juli 2004 (Glasson et al 2005). I praktiken hade flera länder redan innan direktivet ett pågående arbete med miljöbedömningar av planer och program. Dock gav direktivet en gemensam definition av SEA samt gemensamma krav på SEA-processen. Direktivet utgör dessutom det första bindande regelverket angående SEA (Bjarnadóttir 2006). Trots att kraven i direktivet är desamma för alla medlemsstater så kan kraven på SEA fortfarande se olika ut i olika

länder eftersom direktivet lämnar ett visst tolkningsutrymme och eftersom det är ett minimidirektiv vilket innebär att medlemsländerna kan ställa hårdare krav om de vill. Europeiska kommissionen har utvecklat en guide för att göra tolkningen mer enhetliga (Europeiska kommissionen 2004). Syftet med direktivet är att skapa en hög nivå för skyddet av miljön och bidra till att integrera miljöaspekter i utarbetandet av planer och program vilket ämnar främja en hållbar utveckling (EU-direktiv 2001/42/EG, artikel 1). Genom tillämpning av bestämmelserna ska miljöhänsyn föras in i tidiga skeden vid beslutsfattande för planer och program, vilka ger förutsättningar för prövning av olika verksamheters och åtgärders tillåtlighet (Boverket 2006).

Vad gäller uppföljningen av miljöbedömda planer och program ställer direktivet krav på att medlemsstaterna ska övervaka den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planerna och programmen antas leda till. Detta bland annat för att identifiera oförutsedd negativ miljöpåverkan i ett tidigt skede och kunna vidta avhjälpande åtgärder (Europeiska kommissionen 2004). Detta fastslås i direktivets tionde artikel, punkt ett;

”Medlemsstaterna skall övervaka den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planerna och programmen leder till för att, bland annat, i ett tidigt skede kunna identifiera oförutsedd negativ påverkan och kunna vidta lämpliga avhjälpande åtgärder”
(EU-direktiv 2001/42/EG, artikel 10 punkt 1)

Genom denna bestämmelse fastställs att övervakning av den betydande miljöpåverkan är obligatorisk. Övervakningen påpekas i direktivets guide vara en viktig del av direktivet eftersom det möjliggör jämförelser mellan miljöbedömningens resultat och de faktiska effekterna (Europeiska kommissionen 2004). Direktivet ställer också krav på att den miljörapport (MKB-dokument i Sverige) som ska utarbetas i samband med miljöbedömningsprocessen ska innehålla en beskrivning av de åtgärder som planeras för övervakningen (EU-direktiv 2001/42/EG, artikel 5 + bilaga 1 i direktivet). Vidare fastslår direktivets nionde artikel att planerade åtgärder beträffande övervakning även ska, när planen eller programmet antagits, redovisas i en särskild informationssammanställning som ska göras tillgänglig för berörda myndigheter, allmänheten och, om det finns, andra medlemsstater som är berörda (EU-direktiv 2001/42/EG, artikel 9).

Direktivet föreskriver dock inga närmare bestämmelser om vad övervakning innebär eller hur övervakningen ska gå till i praktiken i fråga om exempelvis ansvarsfördelning, omfattning, tidsperiod, tidsintervaller eller metoder. Inga krav ställs heller på att resultaten av övervakningen måste rapporteras. Övervakningen lämnas i mycket till enskilda medlemsstater att bestämma om genom egna lagar eller administrativa regler, detta eftersom övervakningen bör situationsanpassas (Europeiska kommissionen 2004). Värt att notera är att det endast är begreppet övervakning, och inte uppföljning, som används i EU-direktivet, vilket tas upp mer i senare avsnitt. Vidare säger punkt två i direktivets tionde artikel att befintliga övervakningsmekanismer får användas, när så är lämpligt för att undvika dubbelarbete (EU-direktiv 2001/42/EG, artikel 10). Övervakningen behöver inte heller ske separat för varje plan eller program utan kan samordnas för flera planer eller program om så är lämpligt (Europeiska kommissionen 2004). Att riktlinjerna och kraven på övervakning är relativt vaga skapar en stor flexibilitet vid implementering av övervakning, vilket underlättar för situationsanpassning, men skapar även en viss förvirring kring betydelsen av övervakning. För att se EU-direktivets exakta formuleringar se bilaga 1.

2.3.2 Svensk lagstiftning

I Sverige fanns redan innan införandet av EU:s direktiv 2001/42/EG vissa krav på miljöbedömningar vid fysisk planering i plan- och bygglagen (PBL) (Bjarnadóttir 2006). Direktivets bestämmelser var dock mer omfattande och infördes i svensk rätt 2004 genom ändringar och tillägg i Miljöbalken och i plan- och bygglagen, där krav på miljöbedömningar av vissa planer fördes in. Direktivets krav finns också mer utförligt beskrivna i förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar (Persson & Nilsson 2006, Wallentinus 2007).

Krav på miljöbedömning

Vilka planer och program som omfattas av kraven på miljöbedömning regleras i Miljöbalken 6 kap 11 § samt i MKB-förordningen 4-5 §§. Kravet på miljöbedömning gäller enligt dessa bestämmelser de planer och program som vid genomförande kan leda till betydande miljöpåverkan, krävs enligt lag eller författning och upprättas eller antas av kommun eller myndighet (Boverket 2006). Vissa planer eller program anses som huvudregel alltid medföra betydande miljöpåverkan och ska därmed alltid miljöbedömas. Det är sådana som anger förutsättningar för framtida tillstånd för verksamheter eller åtgärder upptagna i MKB-förordningens bilaga 1 eller 3. Kommunala översiktsplaner är en sådan plan. Även kommunala energiplaner, avfallsplaner, åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer, planer som ger förutsättningar för tillståndsprövningar i natura 2000-områden och länstransportplaner är exempel på sådana planer där miljöbedömning alltid ska göras (Boverket 2006).

Vad gäller detaljplaner ska en behovsbedömning avgöra om en miljöbedömning av planen är nödvändig. Vid en behovsbedömning ska kriterierna i MKB-förordningens bilaga 4 beaktas. För detaljplaner som medger en användning av planområdet för verksamheter som räknas upp i 4 kap 34 § plan- och bygglagen (bland annat industriändamål, projekt för sammanhållen bebyggelse och fritidsbyar) ska även kriterierna i bilaga 2 till MKB-förordningen beaktas¹. Om behovsbedömningen medger att planens genomförande kan medföra betydande miljöpåverkan ska en miljöbedömning göras (MKB-centrum 2006).

När en miljöbedömning görs ska bestämmelserna i Miljöbalken i 6 kap 11–18 §§ samt 22 § samt de förtydligande bestämmelserna i MKB-förordningens 4–11 §§ tillämpas. Det är till dessa paragrafer i miljöbalken som plan- och bygglagen hänvisar i bestämmelserna för översiktsplaner (PBL 3 kap 8 §) och för detaljplaner som medför betydande miljöpåverkan (PBL i 4 kap 34 §).² För de detaljplaner som enligt plan- och bygglagen medger att planområdet får användas för vissa särskilda ändamål (se ovan) blir även Miljöbalken 6 kap 6-8 §§ aktuella (Boverket 2006). Syftet med miljöbedömningen fastställs i Miljöbalken 6 kap 11 § som säger, liksom direktivet, att det är att integrera miljöaspekter i planen eller programmet så att en hållbar utveckling främjas (Miljöbalken 6 kap 11 §).

¹ För sådana planer som uppfyller kriterierna i MKB-förordningens bilaga 2 kan både en plan-MKB och en projekt-MKB krävas, i praktiken görs dock endast en miljöbedömningsprocess och ett dokument (MKB-centrum 2006)

² Paragraferna i denna text hänvisar till den nya plan- och bygglagen som antas 2011-05-02 och motsvarar bestämmelserna i 4 kap 2a § respektive 5 kap 18-18a §§ i gamla PBL. Inga ändringar i sak görs i den nya PBL angående bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar. Vissa språkliga och redaktionella ändringar görs för att förtydliga (Regeringen 2010).

Krav på uppföljning

Kraven på uppföljning av planers och programs betydande miljöpåverkan fastställs i Miljöbalken 6 kap 12, 16 och 18 §§. Kraven på uppföljning var nya för den svenska lagstiftningen då direktivets bestämmelser implementerades (Regeringen 2003). I likhet med direktivet är syftet med, och kravet på, uppföljning enligt Miljöbalken att den beslutande myndigheten eller kommunen ska skaffa sig kunskap om vilka betydande miljökonsekvenser genomförande av planen eller programmet faktiskt medför. Detta för att oförutsedd betydande miljöpåverkan ska identifieras och avhjälpas. Det yttersta ansvaret för uppföljningen har den myndighet eller kommun som antagar planen eller programmet (Miljöbalken 6 kap 18 §, Regeringen 2003).

Miljökonsekvensbeskrivningen som ska tas fram i samband med miljöbedömningen ska innehålla en redogörelse för de åtgärder som planeras för uppföljning av planens eller programmets betydande miljöpåverkan (Miljöbalken 6 kap 12 §). I Miljöbalken 6 kap 12-13 §§ finns bestämmelser för vad miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla. Där fastslås bland annat att en redogörelse för den planerade uppföljningen och övervakningen av den betydande miljöpåverkan ska beskrivas. Detta framhålls i regeringens proposition angående miljöbedömningar av planer och program vara det viktigaste underlaget för uppföljningen av de betydande miljökonsekvenserna (Regeringen 2003). Miljöbalken ställer även krav på att MKB-dokumentet ska redogöra för planens eller programmets syfte samt en nulägesbeskrivning av miljöförhållandena, vilket också är viktig för att en uppföljning av planen ska vara möjlig (Miljöbalken 6 kap 12 §).

Ytterligare krav som ställs angående uppföljning är att den planerade uppföljningen ska redovisas i den särskilda sammanställningen som, efter antagande, ska göras tillgänglig för dem med vilka samråd skett (Miljöbalken 6 kap 16 §). I regeringens proposition påpekas det dock att det inte alltid är möjligt att redan när beskrivningen upprättas exakt fastställa hur uppföljning och övervakning kommer att gå till, vilket kan innebära att uppföljningen måste anpassas efterhand som planen eller programmet genomförs (Regeringen 2003).

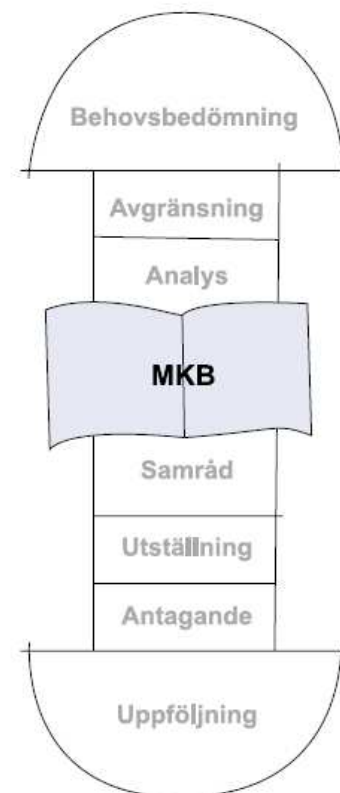
I den svenska lagstiftningen, liksom i direktivet, finns inga preciserade krav för hur uppföljningen ska genomföras praktiskt eller att resultaten från uppföljningen ska rapporteras. I regeringens proposition påpekas att det antagligen ofta är lämpligt att integrera övervakningen i den normala planeringscykeln (Regeringen 2003). De regler som finns i Miljöbalken 26 kap om tillsyn, anses i huvudsak motsvara direktivets krav på uppföljning. Där anges det i 19 § krav på att verksamhetsutövare ska "...genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön". Vidare ställs även i samma paragraf krav på att förslag på förbättringsåtgärder ska lämnas på begäran. Att införa kravet på uppföljning i miljöbalkens 6 kap ansågs dock nödvändigt för att öka kommuners och myndigheters uppmärksamhet på det (Regeringen 2003). För Miljöbalkens exakta formuleringar se bilaga 1.

Naturvårdsverket och Boverket har tagit fram handledningar för miljöbedömningsprocesser för att underlätta tolkningen av kraven i lagtexterna (Naturvårdsverket 2009, Boverket 2006).

2.4 Miljöbedömningsprocessen

Som nämnts i ovanstående avsnitt är det de planer som antas medföra betydande miljöpåverkan som är aktuella för miljöbedömning. Vissa planer, som översiktsplaner, antas alltid medföra betydande miljöpåverkan, men för detaljplaner avgör, som sagt, kommunerna om planen kan leda till betydande miljöpåverkan genom en behovsbedömning. Behovsbedömning måste göras för alla detaljplaner. Innan kommunen tar ställning till om betydande miljöpåverkan antas uppstå till följd av en plan måste de även samråda med den eller de länsstyrelser, kommuner och andra myndigheter som berörs av planen (Boverket 2006). Behovsbedömningen ska leda till ett motiverat ställningstagande som redovisas för allmänheten och myndigheter, detta gäller även om betydande miljöpåverkan inte bedöms kunna uppstå.

Om planen bedöms leda till betydande miljöpåverkan ska följaktligen en miljöbedömning genomföras. Processen, vilken visas i figur 1 nedan, inleds med en *avgränsning* som sker i samråd med berörda länsstyrelser, kommuner och myndigheter. Där avgörs vilka alternativ och sakfrågor som miljökonsekvensbeskrivningen ska behandla och vilka metoder som ska användas vid eventuella analyser samt hur arbetet med miljöbedömningen ska redovisas. Avgränsningen kan ändras under plan- och miljöbedömningsprocessens gång i syfte att få ett så relevant beslutsunderlag som möjligt. Nästa steg i processen är *analysen*, där mätningar och undersökningar görs och data hämtas in. Detta sammanställs sedan och redovisas i MKB-dokumentet som upprättas i samband med miljöbedömningen. När MKB-dokumentet är upprättat hålls *utställning och samråd* med tidigare nämnda berörda aktörer samt allmänheten. Synpunkter som uppkommer vid samrådet ska sammanställas och bifogas till ärendets övriga handlingar tillsammans med en beskrivning av hur synpunkterna bemötts. När kommunen *antar* planen antas också planens miljöbedömning och MKB-dokument, det finns således inget krav på ett separat godkännande av miljöbedömningen eller MKB-dokumentet. *Uppföljningen*, det vill säga åtgärderna för övervakning och utvärdering av planens betydande miljöpåverkan, bör planeras redan tidigt i miljöbedömningsprocessen och ska redovisas i MKB-dokumentet (Boverket 2006). I följande avsnitt finns en mer detaljerad beskrivning av uppföljningsprocessen.



Figur 1: Miljöbedömningsprocessen (källa: Boverket 2006)

2.5 Uppföljning av betydande miljöpåverkan

2.5.1 Varför uppföljning?

Uppföljning av planers betydande miljöpåverkan är en viktig del av miljöbedömningsprocessen och fyller flera funktioner. Det huvudsakliga syftet med uppföljning är att ge de som är ansvariga för planen kunskap om de faktiska miljöeffekterna som uppstår efter en planens genomförande. Ett bra uppföljningsarbete synliggör effektivt sambanden mellan åtgärder, effekter och konsekvenser samt olika skyddsåtgärders effektivitet, vilket är viktigt för att avgöra planens faktiska miljöpåverkan (Miljöbalken 6 kap 18 §, Hedlund & Kjellander 2006). Genom att följa upp planens miljöpåverkan erhålls således värdefull kunskap om hur den faktiska påverkan ser ut samt om, eller vilka, åtgärder för avhjälpande som behöver vidtas.

En central poäng med uppföljning är att sådan miljöpåverkan som tidigare inte förutsetts ska kunna upptäckas och åtgärdas i ett tidigt skede (Naturvårdsverket 2009). Det är naturligtvis också viktigt att följa upp den betydande miljöpåverkan som identifierades redan vid framtagandet av miljökonsekvensbeskrivningen (Regeringen 2003). Uppföljning kan också bidra till att identifiera möjligheter att reducera negativ miljöpåverkan som inte är betydande eller om möjligt förstärka den eventuella positiva miljöpåverkan som genomförandet av planen medför (Naturvårdsverket 2009).

Kunskapen som tas fram i och med uppföljningen om planens faktiska miljöpåverkan kan vara av intresse för allmänheten och andra berörda. Uppföljningsarbetet är således även viktigt för att kunna erbjuda information exempelvis till närboende, organisationer och myndigheter (Hedlund & Kjellander 2006). Den kunskap som erhålls vid uppföljning kan även användas för erfarenhetsåterföring till andra planprocesser och bidra med värdefull kunskap till andra framtida projekt (Europeiska kommissionen 2004). Uppföljning kan dessutom fungera som en säkerhet för att information om miljöpåverkan förs vidare in i driftskedet efter att en plan eller ett program genomförts (Partidário & Arts 2005). Vidare kan uppföljning också ge information om brister i kvaliteten på miljökonsekvensbeskrivningar vilket kan vara till nytta för att förbättra deras kvalitet. Sist men inte minst är uppföljningen viktig eftersom det ger en större trovärdighet för miljöbedömningsprocessen som ett effektivt verktyg för att integrera miljö och hållbarhetsfrågor i planering (Wiklund & Hillgren 2008). Fördelarna med uppföljning är som beskrivits alltså många, hur den ska genomföras i praktiken är dock inte helt klart. Följande avsnitt beskriver hur uppföljningen kan genomföras

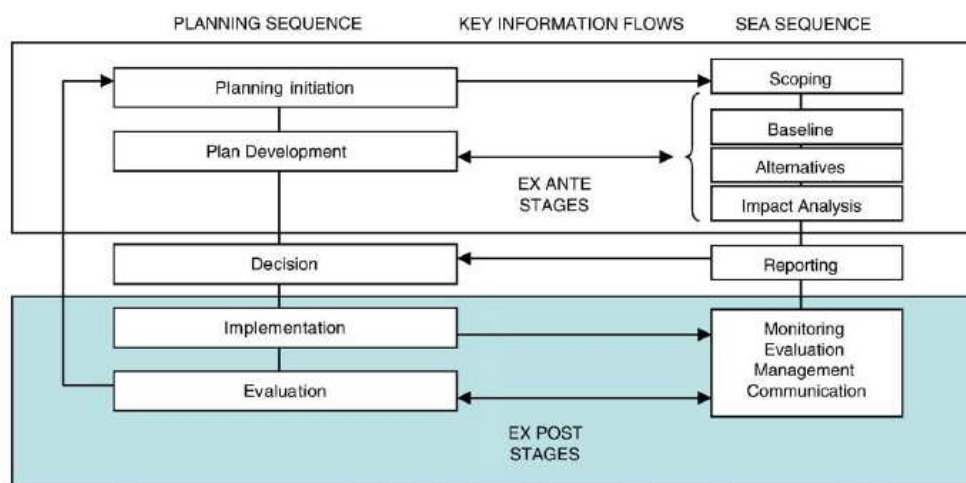
2.5.2 Uppföljningsprocessen

Uppföljning av den betydande miljöpåverkan ska genomföras efter att en plan eller ett program antagits och implementerats, se figur 2 där uppföljning refereras till som "ex-post stages". Lagkravet på uppföljning av den betydande miljöpåverkan är relativt nytt och ställer, som nämnts, inte några preciserade krav på hur uppföljning ska genomföras praktiskt. Detta tillsammans med att en systematisk uppföljning av den betydande miljöpåverkan inte ännu har gjorts i någon större utsträckning gör att det råder brist på erfarenhet och exempel på hur uppföljning kan gå till i praktiken (Wiklund & Hillgren 2008). Det innebär att det är svårt att tala om hur en generell uppföljningsprocess praktiskt ska gå till och lämnar mycket till den beslutande myndigheten eller kommunen att bestämma om i det enskilda fallet. Olika planer och program kan skilja sig mycket åt och genomförandet av uppföljningen, samt omfattningen och

detaljeringsgraden av uppföljningen blir därför också olika och är beroende av bland annat hur miljöstörande planen eller programmet antas vara (Europeiska kommissionen 2004).

Dock kan vissa saker sägas om uppföljningsprocessen. Grunden för uppföljningen är den miljöpåverkan som genomförandet av den aktuella planen eller programmet bedöms medföra enligt miljöbedömningen (Naturvårdsverket 2009). De krav som ställs i direktivet är att uppföljningen ska ske i en sådan omfattning att den betydande miljöpåverkan kan följas upp. Förarbetena till direktivet belyser att det både är sekundära, kumulativa, samverkande, permanenta och tillfälliga samt positiva och negativa effekter på kort, medellång och lång sikt som ska tydliggöras och följas upp (Regeringen 2003). Boverket påpekar dock i sin vägledning att utredningar inte ska göras för sin egen skull utan att relevanta avgränsningar måste göras för en effektiv process. Det är i första hand kunskap om den negativa betydande miljöpåverkan som ska tas fram. Flera kommuner använder egna checklistor för avgränsning vid uppföljning, vilka kan vara bra hjälpmedel, men får inte användas slentrianmässigt (Boverket 2006). Behovet av uppföljningens omfattning kan komma att ändras med tiden. Om oförutsedd betydande miljöpåverkan upptäcks kan uppföljningen behöva utökas och fördjupas. Annan förutsedd miljöpåverkan kan uppträda endast under en kort tid eller utebli helt, uppföljning av sådan påverkan kan efter en tid reduceras eller avbrytas helt (Naturvårdsverket 2009).

Det kan, som sagt, vara lämpligt att integrera uppföljningen av planens betydande miljöpåverkan i den normala planeringscykeln. Uppföljningen kan sammanfalla med den ordinarie översynen och en övervakningsåtgärd behöver inte vara enskild för varje plan eller program, utan kan gälla flera, under förutsättning att den information som samlas in blir tillräcklig för att göra de bedömningar som behövs (Regeringen 2003). I Boverkets vägledning föreslås att uppföljningen kan koncentreras till återkommande perioder, exempelvis i samband med den för varje mandatperiod återkommande bedömningen av översiktsplanens aktualitet (Boverket 2006). Befintliga uppföljnings- och övervakningssystem kan dock behöva kompletteras med exempelvis ytterligare aspekter, mätstationer, mer frekvent mätning etc. så att uppföljningen blir tillräckligt omfattande för att uppfylla syftet med uppföljningen (Naturvårdsverket 2009).



Figur 2: Uppföljning som en del i plan- och miljöbedömningsprocessen (källa: Nilsson et al 2008)

Planeringen av uppföljningen bör göras redan i samband med nulägesbeskrivningen då den betydande miljöpåverkan samt åtgärder identifieras (Glasson et al 2005). Senast ska planeringen av uppföljningens genomförande ske i samband med utarbetandet av MKB-dokumentet tillhörande planen, eftersom planerad uppföljning ska redovisas där (Naturvårdsverket 2009).

Det yttersta ansvaret för uppföljningen har som sagt den myndighet eller kommun som har antagit planen (Miljöbalken 6 kap 18 §, Regeringen 2003). Det är dock inte självklart att kommunen alltid ska stå för utförandet av, eller kostnaderna för, alla de åtgärder som planeras för uppföljning. Det kan exempelvis överlämnas till externa aktörer som exploatörer eller konsulter. Huruvida uppföljningen ska ske internt eller externt är viktigt att bestämma och komma överens om mellan de inblandade aktörerna (Persson & Nilsson 2006). Genomförandebeskrivningen för en detaljplan kan till exempel redovisa ansvarsfördelningen mellan kommunen och exploatören. Ansvarsfördelningen bör, om ansvaret förläggs externt, fullföljas genom avtal som är uppgjorda vid planens antagande (Boverket 2006).

Uppföljningen kan leda till upptäckten att genomförandet av planen resulterar i sådan oförutsedd betydande miljöpåverkan att planen behöver ändras. Detta kan i sin tur leda till att planen behöver en ny miljöbedömning, eftersom ändringar av planer och program, enligt miljöbalken, ska behovsbedömas och i vissa fall miljöbedömas (MKB-förordningen 5 §). Det finns dock inga krav på att åtgärder måste vidtas eller att en plan eller ett program måste ändras som en följd av resultat från uppföljning och övervakning (Naturvårdsverket 2009).

Det kan i vissa fall vara svårt att avgöra om den miljöpåverkan som identifieras vid uppföljningen faktiskt är orsakad av den genomförda planen i fråga eller av andra faktorer, som t.ex. den ekonomiska utvecklingen eller andra yttre omständigheter, vilka kan ha lika stor eller större betydelse för den negativa miljöpåverkan som uppkommit. Behovet av åtgärder är dock oberoende av vad som orsakat miljöpåverkan och även om orsakssambanden är osäkra är det lämpligt att myndigheten eller kommunen som beslutar om planen vidtar åtgärder så att betydande miljöpåverkan i möjligaste mån undviks (Naturvårdsverket 2009).

Naturvårdsverket har utvecklat en modell, se figur 3, som ger exempel på en struktur för uppföljning och övervakning av miljöpåverkan vid genomförandet av en plan eller ett program. (Naturvårdsverket 2009)

Typ av frågor och aspekter att följa upp	Exempel på vad som kan följas upp.	Vilka uppföljningssystem finns? ¹⁾	Hur ofta ska uppföljning ske? ²⁾	När ska åtgärder vidtas? ³⁾	Vilka tänkbara åtgärder finns och hur kan de genomföras?
Skyddsvärda miljöer och tillstånd i miljön för den aktuella planen eller programmet.	Kemiska, fysiska och biologiska parametrar.				
Sårbara miljöer och tillstånd i miljön för den aktuella planen eller programmet.	Se ovan				
Förväntad och möjlig betydande miljöpåverkan enligt mkb:n.	Större eller mindre påverkan?				
Effekter av planerade avhjälpande åtgärder.	Som förväntat? Minskad miljöbelastning?				
Effekter av planerade positiva åtgärder.	Som förväntat?				

Figur 3: Exempel på struktur för uppföljning (Källa: Naturvårdsverket 2009)

2.5.3 Uppföljningens olika delar

I litteratur som behandlar miljöbedömning och uppföljning delas ofta uppföljning upp i olika delar. Uppdelningen kan se ut på lite olika sätt men vanligt förekommande är att man delar upp den på följande vis: övervakning och kontroll (monitoring), utvärdering (evaluation), styrning av implementering (management) och informationsspridning (communication), se även figur 2 (Nilsson et al 2008, Hedlund & Kjellander 2007).

Övervakning är den del av uppföljningen som är mest utvecklad och i EU-direktivet är detta den enda formen av uppföljning som det uttryckligen ställs krav på. Europeiska kommissionens guide till direktivet säger att övervakning generellt kan tolkas som att följa utvecklingen av aktuella parametrar i omfattning, tid och rum. Guiden förtydligar även att övervakningen ska täcka all betydande miljöpåverkan, såväl negativ, positiv, förutsedd som oförutsedd (Europeiska kommissionen 2004). Konkret sett består övervakning i många fall av regelbundet insamlande av data genom observationer eller mätningar (Persson & Nilsson 2006, Hedlund & Kjellander 2007). Vilka parametrar man mäter och övervakar bestäms av MKB-dokumentet. Exempel på parametrar som kan mätas vid övervakning är:

- Den förväntade betydande miljöpåverkan av planen, t.ex. CO₂ –halter i ett område som till följd av en detaljplan fått ökad tillgänglighet för bilister
- Uppfyllelse av miljömål uppsatta i detaljplanen, t.ex. ökad användning av kollektivtrafik
- Oförutsedd negativ miljöpåverkan av detaljplanen, t.ex. vattenkvaliteten försämras i ett nytt bostadsområde

Utvärdering är till skillnad från övervakning en djupare och bredare analys av planens miljöpåverkan som utförs mer sällan (Persson & Nilsson 2006). Analysen består i att insamlad data jämförs med referensvärden, rikt- och gränsvärden, målsättningar och överenskommelser (Hedlund & Kjellander 2007). Utvärdering ger således en chans att undersöka, inte bara om mål

har uppnåtts, utan även hur väl de uppnåtts och på vilket sätt. Genom sådana djupare analyser kan även befintliga åtgärdsprinciper och strategier för problemhantering diskuteras och ifrågasättas (Persson & Nilsson 2006). Att göra en distinkt skillnad på övervakning och utvärdering och att se dem som två olika processer menar dock Nilsson & Persson är onödigt. De menar att vissa övervakningssystem ger mycket välbearbetad information som liknar resultatet av en utvärdering samtidigt som vissa utvärderingar kanske inte tillför något väsentligt till övervakningens rådata. De menar även att det är viktigt att överväga om det är värt att spendera den tid och kostnad som en ordentlig utvärdering kräver, kanske är det bättre att lägga resurser på ett välutvecklat och heltäckande övervakningssystem. Målsättningen bör helt enkelt vara att ha tillräcklig information om planens miljöpåverkan för att kunna avgöra om planen behöver omarbetas eller ej (Persson & Nilsson 2006).

Vad gäller *styrning av implementering* syftar det till de beslut och sällningstaganden som ansvariga aktörer fattar utifrån de utvärderade resultaten, angående till exempel motverkande åtgärder, ökad eller minskad övervakning eller liknande. *Informationsspridning* innebär att resultaten av uppföljningen sprids till de som är berörda av planen ifråga, som exempelvis närboende, organisationer och andra intressenter (Hedlund & Kjellander 2006). För att förenkla för läsaren använder vi oss i denna uppsats endast av begreppet uppföljning och syftar då till alla de delar som uppföljning, enligt beskrivningen ovan, innehåller.

3 MILJÖFRÅGOR I SVENSK SAMHÄLLSPLANERING

3.1 Inledning

I denna studie behandlas uppföljning som en del av miljöbedömningsprocessen för detaljplaner som antas medföra betydande miljöpåverkan, samt de möjligheter och problem som uppföljning kan medföra. Vi har tidigare beskrivit lagstiftningen som berör området och processerna för miljöbedömning och uppföljning. Miljöbedömning och uppföljning av detaljplaner är dock bara en del av fysisk planering och det mycket omfattande förvaltningssystem som hanterar exploatering, skydd och bevarande av mark och vattenområden i Sverige. Förvaltning av mark- och vattenområden kräver samarbete och samförstånd mellan många olika intressen och aktörer och fysisk planering är ofta en lång och omfattande process där målkonflikter inte sällan uppstår, vilket i vissa fall orsakar att miljöaspekter kommer i kläm. För att skapa en förståelse för det större sammanhang som miljöbedömning och uppföljning återfinns i, samt som grund för vidare diskussion och analys av denna studies resultat, presenteras i följande avsnitt ett urval av teoribildningar och litteratur som på ett övergripande plan behandlar miljöfrågors roll vid förvaltning av mark och vatten.

3.2 Miljön – en blind fläck i fysisk planering

Miljöfrågor är en viktig aspekt i Sveriges förvaltning av mark och vatten (Nyström 2003). Enligt regeringens proposition 1194/95:230 ska den fysiska planeringen ses som en del i en samlad miljöpolitik och för att kunna hävda sig mot andra intressen i planeringen är det av stor vikt att miljöfrågor integreras i ett tidigt skede av planeringsprocesser. En starkare miljölagstiftning och införandet av internationella och nationella miljömål innebär att planerare idag måste ta större hänsyn till miljöaspekter än tidigare (Nyström 2003).

En teoretiker som grundligt har behandlat relationen mellan samhällsplanering och miljöfrågor är kulturgeografen Torsten Hägerstrand. I texten *Samhälle och Natur* (1993) konstaterar Hägerstrand att det finns en ofrånkomlig kontaktzon mellan natur och samhälle men att naturen länge har varit en blind fläck i det samhällskontrakt, som han menar har vuxit fram under de senaste århundradena (Hägerstrand 1993). Angående förvaltningen av vårt landskap menar Hägerstrand att de institutioner och medel som vi hittills använt oss av beträffande kontrollen av markens och vattnets användning, i huvudsak har haft ekonomisk och social syftning. Politiska beslut har framför allt handlat om att ge tillfälligt stöd till orter och bygder i ekonomiskt trångmål (Hägerstrand 1993). Även Jan Nyström behandlar denna problematik i boken *Planeringens grunder - en översikt* (2003). Han beskriver hur miljöfrågor i planeringssammanhang vid vissa tillfällen behandlas som ett separat sektorsintresse bland andra intressen. Konsekvensen av att behandla miljöfrågor på ett sådant sätt blir att planering stundtals bara handlar om att lösa akuta, lokala miljöproblem vilket i sin tur betyder att det endast är symptomen på missförhållanden som behandlas och inte de ursprungliga problemen (Nyström 2003). Hägerstrand kritiserar ett sådant förhållningssätt och menar att naturen och samhället i verkligheten står i relation till varandra överallt, inte bara där akuta miljöproblem uppstår. Därför är det alltid befogat att beakta miljöaspekter vid planering av mark och vattenområden. Dock är relationen mellan samhälle och natur i dagens globaliserade värld mycket komplex, ett visst miljöproblem på en viss plats måste inte nödvändigtvis ha sitt ursprung i samma geografiska område, eftersom den geografiska

spridningen av material och föroreningar är vidsträckt och dessutom mycket svår att kontrollera (Hägerstrand 1993).

En framgångsrik förvaltning av mark och vatten, menar Hägerstrand, måste bygga på en förståelse av hur stor- och småskaliga aspekter hänger samman och hur abstrakta insikter och kunskap kan omvandlas till konkret görande på marken. Han förklarar hur miljöproblem, som till exempel klimatförändringar, relativt lätt kan beskrivas med hjälp av naturvetenskapliga termer och på ett övergripande sätt. Men hur den kunskapen, och de politiska beslut den resulterar i, ska filtreras ner till lokala nivåer i samhället och där resultera i konkret förändring, är svårare att se. Att en ny juridisk lag träder i kraft behöver inte betyda att önskvärda effekter på lokal nivå uppnås (Hägerstrand 1993). Ett centralt faktum vad gäller denna problematik är enligt Hägerstrand att beslutsfattarna i samhällssystemet (riksdag, länsstyrelser, kommunstyrelser) inte har någon makt att direkt/fysiskt påverka förändringar av markanvändningen. Dessa institutioner har en så kallad *rumslig kompetens* vilken de utövar genom exempelvis lagstiftning och tillsyn medan aktörer på de lokala nivåerna (bygggherrar, fastighetsinnehavare etc.) har *terrängkompetens* och är de som har möjligheten att genomföra de faktiska fysiska förändringarna av markanvändningen. I detta sammanhang menar Hägerstrand, spelar de fysiska gränserna för fastighetsaktörernas handlingsutrymme en central roll. Mycket av den administrativa påverkan som sker från högre beslutsnivåer, vad gäller förvaltningen av mark och vatten, sker genom bestämmelser om gränsdragningar eller förskjutningar av gränser för vissa handlingar. Ett första steg för att förstå händelser och utvecklingen på samhällets lokala nivåer är därför att studera de lokala aktörerna, vilka gränser de har att förhålla sig till och hur deras möjliga handlingsutrymme ser ut (Hägerstrand 1993).

3.3 Aktörer och målkonflikter i planeringsprocessen

3.3.1 Externa aktörer

Ett exempel på gränser som fastighetsaktörer har att förhålla sig till är detaljplaner. Ansvar för att ta fram detaljplaner har i Sverige sedan länge legat på kommunerna, som ansvarar för planeringen av mark och vatten. Nyström påvisar dock att kommunerna inte står som ensam aktör vad det gäller planeringen. De ingår i en stor och ofta komplex aktörsgrupp med andra deltagare som till exempel exploatörer, markägare, intresseorganisationer, myndigheter och privata intressenter, vilket kan skapa problem om de olika aktörerna inte strävar mot samma mål. Nyström menar att kommuner alltid har förhandlat med exploatörer och markägare angående fördelning av nytta och åtaganden vad gäller mark- och vattenanvändning. Det som skett på senare tid är dock att maktpositionerna parterna emellan har förskjutits. Kommunerna har fått en sämre ställning i förhållande till de övriga aktörerna och är i många fall beroende av externt ekonomisk stöd för att kunna genomföra planeringsprojekt. Eftersom exploatörer ofta finner att den traditionella planeringsmodellen är alltför regelstyrd och långsam har istället informella överenskommelser blivit allt vanligare. Nyström menar att intresset för dessa informella beslutsvägar inte enbart ligger hos de privata exploatörerna utan att det likväl kan finnas en efterfrågan bland de offentliga aktörerna, eftersom det ligger i deras intresse att i ett tidigt skede säkra finansieringen av planers genomförande (Nyström 2003). I förhandlingsprocesser med kommuner och exploatörer kan lätt målkonflikter uppstå mellan de olika parterna. Den kommunala planeringsprocessens krav på demokratisk insyn och inflytande ställs mot behovet av

ekonomisk effektivitet. I vissa fall finns det hos de offentliga aktörerna även en önskan om att genomföra en plan så snabbt som möjligt, för att tillfredsställa efterfrågan på till exempel bostäder eller arbetsplatser. I den processen finns risker för att planeringsprincipernas ideal och grunder åsidosätts (Nyström 2003). Miljöfrågor ska som sagt vara en stor del av planeringen idag men kan trots detta lätt bli föremål för konflikter. "Miljövänliga planeringsalternativ" är inte alltid de mest kostnadseffektiva lösningarna (ur ett kortsiktigt perspektiv) och risk finns att de nedprioriteras i strävan mot att effektivisera planprocessen (Nyström 2003). Trots att vi vet att den mänskliga exploateringen av mark och vatten har en stor miljöpåverkan vet vi ännu inte exakt vad naturen tål. Hägerstrand menar att så länge det är fallet så kan det vara svårt att övertyga aktörer om att förändrat beteende för ökad miljöhänsyn är nödvändigt (Hägerstrand 1993).

På grund av de externa aktörernas allt större roll i förvaltningen av mark och vattenområden kan kommuner även när det gäller uppföljning, vara beroende av finansiering från exploitörer. Detta betyder att målkonflikter, liknande de som beskrivits ovan, bör kunna uppstå även när det gäller uppföljning. Problematiken kring nedprioriteringar av miljöfrågor i planering kan på så sätt relateras vår studies ämnesområde. Uppföljningen är en viktig del av planprocessen, men kan troligen på samma sätt som många andra miljöaspekter, åsidosättas till förmån för en mer effektiv planprocess.

3.3.2 Interna aktörer

När planer handläggs inom kommuner blir hanteringen av miljöfrågor ofta utspridd på olika förvaltningar där, enligt Nyström, skillnader i förhållningssätt till planering och till miljöfrågor kan urskiljas. Exempelvis kan personal på miljöförvaltningen som tar hand om vissa frågor ha en naturvetenskaplig utgångspunkt medan andra frågor gällande exempelvis infrastruktur hanteras av ingenjörer på en annan förvaltning vars kunskapsfokus är mer tekniskt. De mer övergripande frågorna vid fysisk planering sköts i de flesta fall av planerare med arkitektplaneringsutbildningar vars kunskapsperspektiv är mer samhällsvetenskapligt. Vi ser alltså att miljöfrågorna behandlas av flera olika yrkeskategorier som grundar sin kunskap på olika metoder och teorier. Nyström understryker att för att en planeringsprocess ska bli framgångsrik och leda fram till en uthållig markanvändning krävs att alla dessa yrkeskategorier samverkar (Nyström 2003). Dock är detta lättare sagt än gjort och det är inte sällan som konflikter uppstår till följd av aktörernas olika erfarenheter, kompetensinriktningar och inställningar till arbetsformer.

Att konflikter ofta uppstår, menar Nyström, beror på att människor, beroende på exempelvis utbildning och erfarenhet kan ha olika förhållande till miljön och olika sätt att betrakta naturen på. Personer med naturvetenskaplig bakgrund kanske i första hand ser naturområden som något som ska skyddas från intrång och exploatering medan samhällsvetare kanske ser ett liknande naturområde som en viktig källa till rekreation och därmed kan tänka sig en viss grad av intrång. Det är således inte bara mellan kommunen och externa aktörer som målkonflikter kan uppstå vad gäller miljöfrågor i planering utan även internt inom kommunens egen organisation. Samarbetet kan exempelvis försvåras om vissa förvaltningar väljer att i första hand bevaka sitt eget sektorsområde istället för att kompromissa och se till helheten.

Ett annat problem, menar Nyström, är att olika aktörer som deltar i fysisk planering inte alltid har samma status. Det uppstår i vissa fall en "hackordning" bland aktörer, vilket leder till att vissa

inte får lika mycket att säga till om. Den kultur som råder gynnar traditionellt de aktörer med teknisk kunskap, vilket medför att miljöfrågor relaterade till icke-teknisk kunskap lätt hamnar i skymundan (Nyström 2003).

Då ansvaret för miljöfrågor som rör en detaljplan i inledningen av en planprocess delas upp mellan flera olika kommunala förvaltningar, kan även uppföljningen av miljöfrågorna efter planens antagande komma att bli en process präglad av en den problematik som presenterats ovan. Då det praktiska genomförandet av uppföljning inte är preciserat i lag blir genomförandet en fråga för varje kommun med alla dess förvaltningar att avgöra i det enskilda fallet. Hur uppföljningen hanteras kan därmed bli beroende av vilken kunskapstradition som traditionellt har högst status i den kommunala organisationen.

3.4 Sammanfattning

Utifrån Hägerstrands resonemang, om hur en framgångsrik förvaltning bör byggas genom en förståelse för kopplingen mellan stor- och småskaliga aspekter, kan vi sammanfattningsvis konstatera vikten av att studera de mindre fysiska enheterna i samhällsbyggnaden. Syftet med denna studie är att undersöka hur kommuner förhåller sig till kravet på uppföljning av miljöbedömda detaljplaner. Sådana planer utgör exempel på de gränser som Hägerstrand beskriver och som avgör de lokala aktörernas handlingsrum.

Hägerstrands teori om hur samhället och naturen är sammanlänkade överallt, har idag fått en starkare ställning än när författaren presenterade den under början av 1990-talet. En anledning till att lagkravet på miljöbedömningar av planer och program har införts är, som tidigare nämnts, att man idag ser miljöproblem som konsekvenser av samhällsstrukturer snarare än enskilda projekt och verksamheter. Dock är Hägerstrands resonemang om hur miljöfrågor ofta nedprioriteras jämfört med ekonomiska och sociala frågor fortfarande aktuellt och därmed användbart som diskussionsunderlag för denna studies resultat. Detta eftersom, precis som Hägerstrand själv påpekar, antagandet av en ny lag inte nödvändigtvis betyder att en förändring sker på det lokala planet. Resonemanget kring rumslig kompetens och terrängkompetens ger ett gott underlag för analys av, och diskussion om, den oklarhet som finns i lagstiftningen angående hur uppföljning bör gå till, samt hur kommunerna upplever och hanterar oklarheten.

I och med Nyströms redogörelse för kommunernas relation till externa aktörer och hur miljöfrågor ofta åsidosätts vid målkonflikter ger han en något mer gripbar grund för diskussion om kommunernas hantering av miljöfrågor och uppföljning. Vidare ger Nyströms beskrivning av hur aktörerna inom de kommunala förvaltningar ofta skiljer sig åt vad gäller syn på natur och miljö samt status ett mer detaljerat diskussionsunderlag för reflektioner kring kommunernas sätt att internt hantera miljöfrågor och vilken plats och utformning uppföljning får i planprocessen.

4 UPPFÖLJNING I TIDIGARE FORSKNING

4.1 Inledning

Uppföljning av planers betydande miljöpåverkan anses av flertalet forskare inom MKB-området vara mycket viktigt för att i så hög grad som möjligt förhindra att negativ miljöpåverkan uppstår vid implementeringen av planer, samt för att miljöbedömning som verktyg ska vara effektivt, nyttigt och trovärdigt (Nilsson et al 2008, Persson & Nilsson 2006, Wiklund & Hillgren 2008). Trots att flera forskare pekar på behovet och vikten av uppföljning visar studier angående miljöbedömning att uppföljningen är en försummad del av miljöbedömningsprocessen. I internationell litteratur om miljöbedömning framhålls uppföljning genomgående som en av konsekvensanalysens svagaste punkter (Emmelin 2008). Hans-Georg Wallentinus, docent i MKB i planeringsprocessen vid Kungliga Tekniska Högskolan (KTH), kallar uppföljning för svensk "MKB:s sorgebarn" (Wallentinus 2007:309) och mycket tyder på att en systematisk uppföljning av miljöpåverkan sällan görs (Wiklund & Hillgren 2008). Det saknas därmed erfarenhet av hur uppföljning kan gå till i praktiken, i synnerhet vad gäller konkreta och kontextanpassade metoder och verktyg för uppföljning. Det finns således behov av ökad kunskap om hur uppföljning utförs, eller lämpligen bör utföras, i olika typer av administrativa kontexter (Nilsson et al 2008, Wiklund & Hillgren 2008). Detta visar på vikten av empirisk forskning rörande uppföljningssystem och uppföljningspraxis i olika kontexter och för olika typer av planer (Wiklund & Hillgren 2008).

4.2 Planers och programs abstrakta karaktär

Då det råder brist på erfarenhet av uppföljning vid miljöbedömning av planer och program är erfarenheter från uppföljning vid miljöbedömning av projekt viktiga. Studier angående sådan uppföljning visar att de största hindren för uppföljning är; oklarheter kring förutsedda effekter, svårigheter i att fastslå orsaks- och verkanssamband, otillräcklig data, brist på tid och resurser, oklar ansvarsfördelning, brist på initiativ att företa och reagera på uppföljning bland deltagande aktörer samt osäkerheter kring kostnadseffektiviteten och fördelarna med uppföljning (Persson & Nilsson 2006). Dock är erfarenheter från uppföljning vid miljöbedömning av projekt inte tillräckliga för att förklara de problem som kan uppstå vid uppföljning av miljöbedömning för planer. Åsa Persson och Måns Nilsson, två forskare vid Stockholm Environment Institute, menar att miljöbedömningar av planer innehåller en högre grad av abstraktion och osäkerhet och är större i både omfattning och tid vilket innebär att de hinder som identifierats för uppföljning vid miljöbedömning av projekt kan antas bli mer omfattande när det gäller uppföljning för planer (Persson & Nilsson 2006). I jämförelse med uppföljning för projekt ser dessa författare stora utmaningar i de långa effektlänkar som planer kan ge upphov till. Dessa länkar är ofta längre, mer komplicerade och svårare att identifiera än de effektlänkar som uppstår vid enstaka projekt (Persson & Nilsson 2006).

Ofta citerade internationella forskare i uppföljningssammanhang är portugisiskan Maria Rosario Partidário och holländaren Jos Arts. De diskuterar i likhet med Persson och Nilsson svårigheterna med det abstrakta och komplexa vid uppföljning av planer. Det komplexa med uppföljning beror enligt Partidário och Arts på den strategiska karaktär som beslut angående planer har. De redogör för tre huvudorsaker till varför uppföljningsprocessen för planer är så komplex:

Splash effect - Ett beslut som tas, oavsett på vilken nivå, angående en plan eller ett program sprider effekter i flera olika riktningar, både geografiskt och på olika beslutsnivåer. Effekterna av ett sådant beslut kan, på grund av den stora spridningseffekten, i hög utsträckning vara oförutsedda, svåra att spåra och gör således uppföljningen komplicerad.

Conformity effect - Uppföljningen av den betydande miljöpåverkan som en plan eller ett program antas medföra måste stämma överens med uppföljningen av planen eller programmet i sig. Om planen eller programmet ändrar riktning måste även uppföljningen av den betydande miljöpåverkan ändras. Ibland kan de nya orsaks- och verkanssamband som då måste identifieras vara mycket svåra att hitta.

Strategic effect - Ibland antas planer eller program som sedan aldrig implementeras fullt ut i verkligheten. Detta betyder dock inte att uppföljningen av den betydande miljöpåverkan inte behöver göras. I vissa fall tar en informell plan eller program vid i stället för den förra vilket kan vara en viktig anledning till att uppföljningen görs.

Det komplexa vid uppföljning av planer, påpekar författarna, legitimerar dock inte att uppföljning inte behöver göras i någon större utsträckning. Tvärtom kan svårigheterna göra uppföljning för planer och program extra viktig (Partidário & Arts 2005).

4.3 Erfarenheter från uppföljning på regional nivå

I Sverige bedrevs mellan åren 2006 och 2009 forskningsprojektet, "MiSt 9 - verktyg för uppföljning och utvärdering i strategisk miljöbedömning", inom ramen för det av Naturvårdsverkets finansierade programmet "Miljöstrategiska verktyg", MiSt. I detta projekt studerades uppföljning av miljöbedömda planer och program på regional nivå i syfte att utveckla ett ramverk med modeller och rekommendationer för hur uppföljning av planer och program kan förbättras. Projektet innehöll tre fallstudier av regionala plan- och programprocesser (Wallgren 2009). Som följd av studierna av de regionala planerna och programmen utarbetades även ett ramverktyg för uppföljning (Nilsson et al 2008).

Resultaten från studierna angående uppföljning av de regionala plan- och programprocesserna kan inte antas vara giltiga och direkt gällande även för uppföljning av planer på kommunal nivå. Förutsättningarna för de administrativa systemen och typerna av planer och program på kommunal respektive regional nivå skiljer sig åt (Wiklund & Hillgren 2008). Miljöbedömning och uppföljning av planer och program är starkt kontextberoende och varierar i omfattning, innehåll och detaljeringsgrad beroende på politikområde och beslutsnivå. Dessutom utformas regionala och kommunala planer och program för olika ändamål och implementeras på olika nivåer och av olika konstellationer av aktörer (Naturvårdsverket 2009). Studier av hur uppföljning fungerar specifikt på den kommunala nivån behövs därför för att komplettera befintlig erfarenhet med vilka problem och möjligheter som finns med uppföljning. Dock är erfarenheter från studier på den regionala nivån värdefulla som underlag och intressanta för jämförelser med resultat från vår studie av den kommunala uppföljningen. Nedan redovisas därför en sammanfattning av en del av de tidigare studiernas resultat som är av betydelse för denna uppsats.

Några av de forskare som var inblandade i projektet MiSt 9 och som är engagerade i uppföljningsfrågor är de redan nämnda forskarna Åsa Persson och Måns Nilsson, samt Hans Wiklund, Jon Hillgren och Oskar Wallgren. Särskilt intressant är Wiklund och Hillgrens samt Wallgrens studie från 2008 respektive 2009 som behandlar uppföljning av regionala tillväxtprogram och planer. I studierna ingick bland annat intervjuer med aktörer på regional nivå för att ta reda på hur de på länsnivå arbetar med uppföljning generellt och miljöuppföljning specifikt inom regionala tillväxtprogram (Wiklund & Hillgren 2008, Wallgren 2009). En del av det resultat som framkom i dessa studier är intressant att jämföra med det resultat som framkommer i vår studie.

Attityder till uppföljning

Av intervjuerna framgår att de tillfrågade aktörerna i samtliga län anser det vara viktigt med uppföljning och utvärdering för att säkerställa att resurser satsas på rätt åtgärder, används effektivt och leder till avsedda resultat. I vissa län ansågs det även viktigt för att befintliga uppföljningar och utvärderingar utgör viktiga underlag i arbetet med att uppdatera och förnya program (Wiklund & Hillgren 2008). Trots det framgår det av intervjuerna att intresset för uppföljning och utvärdering bland beslutsfattare på regional nivå i många fall är begränsat (Wiklund & Hillgren 2008).

Organisering av uppföljning

I flertalet län görs någon form av årlig uppföljning av de regionala tillväxtprogrammen, men omfattningen av uppföljning varierar kraftigt. Det finns förhållandevis väl utbyggda strukturer och rutiner för uppföljning och programmen är formulerade med mätbara mål och tillhörande indikatorer för att möjliggöra uppföljning (Wiklund & Hillgren 2008). De befintliga strukturerna används dock i begränsad omfattning och skulle kunna användas bättre enligt Wiklund och Hillgren. Miljöperspektivet i befintliga strukturer och rutiner behöver dessutom förstärkas (Wiklund & Hillgren 2008).

Ansvar för uppföljningen av tillväxtprogrammen delas mellan den nationella och regionala nivån. På nationell nivå ska Nutek, Verket för näringslivsutveckling,³ varje år genomföra en samlad nationell uppföljning av arbetet med tillväxtprogrammen (Wiklund & Hillgren 2008). På den regionala nivån varierar ansvaret mellan länsstyrelser, kommunalförbund för regional utveckling samt regionala självstyrelseorgan beroende på gällande ansvarsmodell. I flertalet län ligger ansvaret för uppföljningsarbetet på enskilda tjänstemän, i normalfallet på samordnaren för tillväxtprogrammen. I knappt en tredjedel av länen har speciella expertgrupper tillsatts för uppföljningsarbetet. Generellt, konstaterar Wiklund & Hillgren, arbetar de enskilda tjänstemännen eller expertgrupperna främst med enklare uppföljning och utvärdering, medan mer omfattande uppföljning och utvärdering upphandlas externt (Wiklund & Hillgren 2008). Resultat från tidigare studier visar dock att ansvars- och uppgiftsfördelningen vid uppföljning kan bli tydligare än vad den ofta är idag (Persson & Nilsson 2006, Wallgren 2009).

Att mäta faktiska effekter, som lagstiftningen ställer krav på, är en ambitiös målsättning eftersom det är svårt att fastslå säkra länkar mellan orsak och verkan påpekar tidigare forskning. För att mäta de verkliga effekterna som en plan eller ett program medför måste alla steg i processen

³ Den verksamhet som vid tidpunkten för rapportens publicering bedrevs inom Nutek, verket för näringslivsutveckling, övertogs i huvudsak av myndigheten Tillväxtverket år 2009 (Tillväxtverket 2011).

kopplas samman för att belägga samband mellan genomförandet av en plan eller ett program och dess faktiska effekter. Erfarenheterna från uppföljning på regional nivå antyder att mätning av effekter ofta begränsas till uppföljning av på förhand definierade mål. Uppföljningsverktygen måste därför kompletteras med verktyg som ökar möjligheterna att analysera relationen mellan orsak och verkan (Wiklund & Hillgren 2008, Persson & Nilsson 2006).

I Wallgrens studie framkom behov av att miljöbedömningar ska utgöra en *del av planeringen* och inte utföras i en parallell process. En framgångsrik integration av miljöbedömningen i själva planeringen är, enligt Wallgren, troligen starkt kopplad till behovet av kunskapsutveckling och ömsesidigt kunskapsutbyte mellan miljöhandläggare och de planerare som ansvarar för framtagandet av planer (Wallgren 2009).

Då varken Miljöbalken eller förordningen om miljökonsekvensbeskrivning säger något om vilka metoder eller verktyg för uppföljning som skall användas visar tidigare forskning att det finns ett behov av att utveckla praxis för uppföljning i miljöbedömning av planer och program. Enligt Wiklund och Hillgren är det inte minst viktigt att ytterligare studera befintliga strukturer och rutiner för uppföljning av planer och program, kartlägga vilka verktyg som idag används och klargöra hur dessa kan bidra till eller vidareutvecklas för uppföljning i miljöbedömning av planer och program (Wiklund & Hillgren 2008). Enligt Wallgren framkom det i hans intervjuer önskemål om tydligare direktiv från staten om hur uppföljning och utvärdering av miljöaspekterna av program för näringslivsutveckling och tillväxt bör läggas upp och avgränsas (Wallgren 2009).

Behandling av uppföljning i dokument

Huruvida dokumenten för tillväxtprogrammen behandlar uppföljning konstaterar Wiklund och Hillgren att det för samtliga län finns ett avsnitt i programmens tillhörande dokument som beskriver hur arbetet med uppföljning och utvärdering avses genomföras. Innehåll i, och ambitionsnivå på, dessa beskrivningar varierar dock ansenligt mellan olika län (Wiklund & Hillgren 2008).

Lagstiftningens krav och kännedomen om dem

Angående lagstiftningen anser Persson och Nilsson att det finns en otydlighet med vad som krävs vid uppföljning, vilket utgör hinder för en god uppföljning. De menar att tydligare krav på uppföljning samt införande av krav på att resultaten av uppföljningen ska rapporteras och på att åtgärder ska vidtas som följd av uppföljningen, kan öka initiativen till och kvaliteten på uppföljning (Persson & Nilsson 2006)

Enligt Wiklund och Hillgrens studie är kännedomen om lagstiftningens bestämmelser om miljöbedömning av planer och program bland aktörer på regional begränsad. Endast i fyra län uppgav respondenterna att de är förtroga med lagstiftningens krav. Respondenterna i dessa län konstaterade samtidigt att kraven på uppföljning i miljöbedömning av planer och program inte uppfylldes (Wiklund & Hillgren 2008).

Brist på resurser?

På den regionala nivån framhålls enligt intervjuerna ett behov av ökade resurser. Detta behov är dock svårt att bedöma enligt Wiklund och Hillgren. Men klart är att dagens situation innebär att kraven rörande uppföljning till stor del formuleras nationellt medan uppföljningen konkret i

huvudsak skall utföras regionalt och finansieras inom ramen för ordinarie driftsbudget (Wiklund & Hillgren 2008).

4.4 Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan sägas att den forskning som bedrivits inom MKB-området visar att det ännu råder brist på erfarenhet av hur uppföljning av planer och program kan gå till i praktiken. Det finns således behov av ökad kunskap om hur uppföljning utförs i olika kontexter samt hur uppföljning lämpligen bör utföras. De erfarenheter av uppföljning som finns, visar genomgången av tidigare forskning, är främst från uppföljning av projekt samt uppföljning av planer och program på regional nivå. Dessa erfarenheter kan dock inte direkt överföras och antas gälla även på den kommunala nivån, dels eftersom uppföljning av planer och program i mycket skiljer sig åt från uppföljning av projekt och dels eftersom att det finns väsentliga skillnader regional och kommunal verksamhet och miljöbedömning och uppföljning av planer och program är starkt kontextberoende. Erfarenheterna och resultaten från dessa tidigare studier är dock värdefulla som grund för tolkning av resultatet från vår studie om uppföljning på kommunal nivå. I synnerhet är det som framkommit vid intervjuer med aktörer på regional nivå intressant att jämföra med det som framkommer i våra intervjuer med aktörer på lokal nivå. Finns det skillnader i deras förhållningssätt till uppföljning och är förutsättningarna för uppföljning olika på de olika nivåerna?

5 METOD

5.1 Inledning

Syftet med denna studie är att undersöka hur uppföljningen av den betydande miljöpåverkan vid miljöbedömning av detaljplaner fungerar på kommuner i Västra Götaland samt hur aktörer på kommuner resonerar kring kravet på uppföljning. Det empiriska materialet som studien i huvudsak grundar sig på är information som tagits fram genom en enkätundersökning och intervjuer gjorda med aktörer på kommuner inom Västra Götaland som arbetar med miljöbedömning och miljökonsekvensbeskrivning och således eventuellt har erfarenhet av uppföljning. För att ge läsaren insikt i studiens genomförande och kvalitet redogörs nedan för metodiken som använts för studien. Metodansats, insamlingsmetoder samt diskussion med reflektioner angående metodval, validitet och reliabilitet samt källkritik redovisas i följande avsnitt.

5.2 Metodansats

Då vi närmast oss studiens ämnesområde någorlunda förutsättningslöst och undersökt hur verkligheten förhåller sig genom att dra slutsatser från empirisk fakta utan en klar hypotes har ansatsen för arbetet varit induktiv (Halvorsen 1992). Upplägget för datainsamlingen har varit relativt flexibelt då vi efterhand avgjort vilken metod som lämpat sig bäst för att få fram relevant information. Det har resulterat i vi inhämtat kvantitativ data genom en enkätundersökning och kvalitativ data genom intervjuer samt utfört en dokumentgranskning. Vi har sett det som en fördel att kombinera dessa datainsamlingsmetoder eftersom en blandning av kvantitativ och kvalitativ data gett både en bredd och ett djup i studiens resultat

5.3 Datainsamlingsmetod

5.3.1 Enkätundersökning

För att kunna få en uppfattning om hur uppföljning hanteras i Västra Götalands kommuner har vi genomfört en enkätundersökning i de tjugo kommuner i länet som sedan 2004 arbetat med miljöbedömning och miljökonsekvensbeskrivningar av detaljplaner. Enkätundersökningarna gjordes i syfte att få en övergripande och generell bild av om och hur regionens kommuner arbetar med uppföljning. Då enkätundersökningar bygger på många respondenter och relativt få variabler är det en bra metod för att få in generell information (Halvorsen 1992). En enkät bestående av tio frågor (plus ett antal följdfrågor) skickades ut till de tjugo kommunerna, varav sexton stycken valde att delta i undersökningen. Detta innebär en svarsfrekvens på 80 procent. För komplett lista på dessa kommuner se bilaga 2.

Vår teoretiska population, alltså de undersökningsenheter vi vill säga något om, är alla kommuner i Västra Götaland. Dock har inte alla kommuner i Västra Götaland arbetat med miljöbedömning av detaljplaner och har således troligen ingen större erfarenhet av uppföljning. För att få ett för vår studie relevant resultat gjorde vi därför ett selektivt urval och genomförde enkätundersökning endast på de kommuner som arbetar eller har arbetat med miljöbedömning och miljökonsekvensbeskrivningar, och därmed har eventuell erfarenhet av uppföljning (Halvorsen 1992). Urvalsprocessen började med en grov genomgång av Västra Götalands kommuners

hemsidor. Genomgången gav oss en uppfattning om vilka kommuner som arbetar med miljöbedömning av detaljplaner. Genom kontakt med Länsstyrelsen i Västra Götaland fick vi kompletterande informationen om vilka kommuner som arbetar med miljöbedömning, vilket stämde relativt bra överens med den information vi fick fram via undersökningen av hemsidorna. Efter denna genomgång fann vi att tjugo kommuner i Västra Götaland var aktuella för vår studie. Till dessa kommuner skickade vi enkäterna via mail. De respondenter som kontaktades fick själva bestämma om de ville besvara enkäten skriftligt via mail eller muntligt via telefon. Detta i försök att få en hög svarsfrekvens då vissa föredrar att svara skriftlig och vice versa. De som besvarade enkäten hade olika befattningar på de olika kommunerna så som miljöinspektör, miljöchef eller planarkitekt. Samtliga arbetade dock antingen på kommunernas miljöförvaltningar eller stadsbyggnadskontor, eller motsvarande.

För att få svar som enkelt skulle kunna jämföras utformade vi enkäten så att hälften av frågorna var fasta med svarsalternativ givna på förhand. Fördelen med sådana frågor är bland annat att svaren blir lätthanterliga vid analys och enklare att jämföra, men de har samtidigt en begränsning i och med att svaren är oflexibla och utformade i förväg (Halvorsen 1992). Därför utformade vi enkäten så att andra hälften av frågorna var öppna, i syfte att ge utrymme för respondenternas egna kommentarer. Öppna frågor påverkar inte respondenten på samma sätt och ger möjlighet till mer nyanserade svar, men de är svårare och mer tidskrävande att bearbeta. Att besvara öppna frågor kräver också en större motivation av respondenten. Vi valde att kombinera öppna och fasta frågor för att kunna dra nytta av de olika fördelarna som de båda frågetyperna har (Halvorsen 1992). För att se enkätfrågorna se bilaga 3.

5.3.2 Intervjuer

För att få en djupare förståelse om kommunernas arbete med uppföljning genomfördes intervjuer med anställda på tre av de kommuner som ingick i enkätundersökningen. Intervjuer ger kvalitativ information och är möjliga att situationsanpassa, ger möjlighet att ställa följdfrågor samt ger utrymme för respondenterna att lyfta fram aspekter som intervjuaren inte tidigare beaktat (Flowerdew & Martin 2005). På grund av detta ansåg vi intervjuer vara en lämplig metod för att komplettera den information vi fått vid enkätundersökningen med mer utförlig information om hur aktörerna resonerar kring uppföljning.

På grund av arbetets tidsram och omfattning var det inte möjligt att genomföra intervjuer med aktörer på alla de sexton kommunerna som deltog i enkätundersökningen. Vårt urval av kommuner till intervjuerna gjorde vi genom dels subjektivt urval och dels genom självselektion, då vi i samband med enkätutskicket gjorde en förfrågan om intresse fanns av att delta i intervjuer (Halvorsen 1992). Vid kontakten med kommunerna framkom att ett flertal har begränsad erfarenhet av uppföljning, varför vi vid vårt urval till intervjuerna prioriterade de kommuner som visade intresse och erfarenhet i frågan. Vid urvalet beaktade vi även kommunernas karaktär i fråga om storlek och befolkning då vi ansåg att variation var fördelaktig för studiens representativitet. Denna urvalsprocess resulterade i att intervjuer genomfördes med aktörer på kommunerna Göteborg, Mölndal och Strömstad.

Två av dessa intervjuer, den med Göteborgs stad och den med Mölndals Stad, skedde på plats, medan den tredje intervjun, med Strömstads kommun, på grund av avståndet genomfördes via telefon och mail. De två intervjuer som skedde på plats tog mellan en och en och en halv timma

och genomfördes i samtalsrum i respektive kommuns lokaler. Vår respondent på Göteborgs Stad var Pernilla Rydeving, enhetschef på avdelningen Stadsmiljö på Miljöförvaltningen. Vid intervjun på Mölndals Stad hade vi två respondenter, Leif Fred, f.d. planchef på Stadsbyggnadskontoret och planansvarig för detaljplanen för Mölndals Centrum samt Eva Engman, konsult och projektsamordnare för detaljplanen för Mölndals Centrum. Intervjun med Strömstads kommun skedde via telefon- och mailkontakt med Anna Wallbom, miljöplanerare. De intervjuer som gjordes på plats var semistrukturerade, detta för att både få med nödvändig information för att besvara våra frågeställningar men även ge utrymme för respondenternas övriga tankar och reflektioner kring ämnet. Frågorna var desamma vid samtliga intervjutillfällen, men behandlades i varierande ordning och omfattning beroende på hur intervjun förlöpte. För att se vilka grundfrågor som ställdes vid intervjuerna se bilaga 4. Vi var båda två med vid intervjutillfällena, detta för att en skulle kunna fokusera på att göra skriftliga anteckningar och den andra på att ställa och följa upp frågor. Som en säkerhetsåtgärd spelade vi dessutom in intervjuerna. För att inte förlora värdefull information eller riskera att material flyttas ur sitt sammanhang sammanställde vi anteckningarna i direkt anslutning till intervjutillfällena.

5.3.3 Dokumentgranskning

I insamlingen av data ingår även en övergripande dokumentgranskning för att se hur uppföljning behandlas i MKB-dokument tillhörande miljöbedömda detaljplaner. På grund av tidsbegränsningen valde vi att endast granska MKB-dokument som gjorts vid de kommuner där vi genomförde intervjuer. De dokument som har granskats är de som upprättats efter juli 2004, då EU-direktivets bestämmelser började gälla, och som varit möjliga att få tag på via respektive kommuns hemsida i form av pdf-filer, eller i samband med intervjuerna i utskrivet format. Detta resulterade i att vi granskat tio MKB-dokument samt en särskild sammanställning tillhörande en miljöbedömd detaljplan, alltså sammanlagt elva dokument. Av dessa har tre stycken dokument utarbetats vid Göteborgs kommun, två vid Mölndals kommun och sex vid Strömstads kommun. För att se lista på vilka MKB-dokument som granskats, se bilaga 5

5.4 Analysmetod

I denna studie har vi tagit fram och använt oss av såväl kvantitativ som kvalitativ data. De kvantitativa data som vi presenterar i vårt resultat har vi fått genom enkätundersökningens stängda frågor. Svaren på dessa frågor har vi sammanställt och visualiserat i diagram. Detta för att på ett tydligt sätt kunna jämföra och redovisa respondenternas svar. Den kvalitativa data kommer främst från de genomförda intervjuerna men även från de öppna frågorna i enkätundersökningen. Då våra intervjuer var semistrukturerade bestämde vi på förhand ett antal huvudfrågor som ställdes till samtliga respondenter. Vissa av dessa huvudfrågor ställdes även som öppna frågor i enkäten. Vid genomgången av resultatet från intervjuerna och enkätens öppna frågor har vi urskiljt återkommande teman i respondenternas svar och sedan analyserat dem i en jämförande diskussion mot tidigare presenterad forskning och teoribildning i ämnet.

Vid granskningen av dokumenten har vi först och främst tittat på om uppföljning behandlas överhuvudtaget i det aktuella dokumentet, sedan på hur stort utrymme som givits för beskrivning av uppföljning och till sist hur pass noggrant uppföljning beskrivs vad gäller utformning, organisering samt ansvarsfördelning.

Vår analysmetod har således främst varit kvalitativ eftersom vårt tillvägagångssätt inte varit lika formaliserat som en kvantitativ analysmetod utan skett mer intuitivt. Dock har viss kvantitativ analys gjorts då delar av de insamlade data sammanställts statistiskt (Halvorsen 1992).

5.5 Metodproblem

Det är alltid viktigt att beakta potentiella problem som kan uppstå vid insamling och bearbetning av data varför möjliga problem för vår uppsats diskuteras i följande avsnitt.

Bortfallsproblematik är viktig att beakta vid enkätundersökningar. Ju större bortfallet är desto mindre representativ blir en studie för den teoretiska populationen. I denna studie orsakade bortfallet att svar inkom från sexton av de tjugo tillfrågade kommunerna, detta innebär som sagt en svarsfrekvens på 80 procent, vilket kan anses som relativt högt. Bortfallet kan ha berott på flera saker. Bland annat kan ämnet vara okänt eller nytt för en del och därför göra att de tillfrågade inte kunnat svara på enkätens frågor. Även tidsbrist och ointresse hos de tillfrågade kan ha orsakat bortfall. Under tiden för vår studie trädde dessutom den nya plan- och bygglagen i kraft vilket kan ha orsakat en tillfälligt ökad arbetsbelastning på kommunerna. Detta påpekades vid kontakt med några av kommunerna. Dessutom kan det faktum att organiseringen ser olika ut på de olika kommunerna kan ha orsakat att enkäten hamnat hos ”fel” person, och inte blivit vidarebefordrad till en person mer lämplig att besvara våra frågor.

Vi upplevde att det var lättare att få svar på frågorna i enkäten via telefon då vår ”närvaro” påverkade respondenterna att faktiskt svara. Vid personlig kontakt kunde också förståelsen av vissa frågor underlättas och tolkning av muntliga svar är ofta enklare att göra än tolkning av skriftliga svar (Halvorsen 1992). För att minimera skillnaden på de svar vi fick muntligt och de vi fick skriftligt höll vi oss strikt till enkätfrågorna och undvek följdfrågor i möjligaste mån under telefonsamtalen. En av respondenterna i enkätundersökningen svarade endast på de första fyra frågorna i enkäten, vilket orsakat att antalet besvarande kommuner endast är femton istället för sexton på de sista frågorna i enkäten.

Vid intervjuer är det viktigt att ta hänsyn till positionaliteten, alltså beakta hur intervjuarens identitet kan påverka relationen med den intervjuade och därmed hela intervjun. Det är särskilt viktigt att beakta maktrelationen som kan uppstå vid intervjusituationen. Var intervjun äger rum spelar även roll för hur bekväm den intervjuade, men även intervjuaren, känner sig i situationen (Flowerdew & Martin 2005). I detta fall var vi två unga kvinnliga studenter som intervjuade något äldre tjänstemän, både kvinnor och män, på kommunala förvaltningar. Intervjuerna ägde rum på kommunerna, alltså i de intervjuades miljö. Dessa omständigheter påverkade troligtvis maktrelationen till deras fördel då vi var mer främmande i situationen och inte hade samma erfarenhet av deras yrkeskunskap. Dock var det specifika ämnet som behandlades inte alltid helt välkänt för respondenterna, medan vi själva var inlästa på ämnet. Detta kan ha skapat en så kallad ”intervjuareffekt” där respondenterna svarar på ett visst sätt för att göra ett gott intryck eller inte verka okunniga (Halvorsen 1992). Vår uppfattning är dock att förhållandena var sådana att respondenterna var så pass bekväma att svaren var uppriktiga.

Även vid intervjuer är representativiteten viktig att beakta. Ju större urvalet är desto större är sannolikheten att resultatet blir representativt. Intervjuer gjordes i denna studie med tre kommuner, vilket inte är så många av Västra Götalands totalt 49 kommuner. Representativiteten

är således inte så hög, vilket kan sägas vara en svaghet. Dock var det främsta syftet med intervjuerna inte att öka representativiteten utan att fördjupa förståelsen av resultatet från enkätundersökningen.

Det är viktigt att påpeka att resultatet från både enkäterna och intervjuerna bygger på svar från enskilda personer och speglar således just dessa personers syn på och kunskap om uppföljning och inte hela kommunernas. Våra förfrågningar om deltagande har i de flesta fall vidarebefordrats vilket betyder att det inte bara är vi utan även aktörer på kommunerna som påverkat vilka som deltagit i undersökningen. På grund av detta representerar förhoppningsvis informanterna kommunernas uppfattning av ämnet relativt väl.

Då de sexton kommunerna som ingår i studien utgör 80 procent av de kommuner i Västra Götaland som arbetar med miljöbedömning och miljökonsekvensbeskrivning och därmed har eventuell erfarenhet av uppföljning, kan resultatet sägas vara relativt representativt för uppföljningsarbetet i Västra Götaland. De 29 kommuner i Västra Götaland som inte ingår i vårt urval, kan ha viss kunskap om uppföljning även om de inte arbetat med det ännu, och kan således vara av intresse för en studie som denna. Dock tror vi att vi, med tanke på studiens tidsbegränsning, fått det mest relevanta resultatet genom att utgå från de kommuner som vi vet arbetat med miljöbedömningar och därmed eventuellt uppföljning. Avslutningsvis är den analysmetod vi använt oss av för att analysera våra primärdata relativt subjektiv. Dock är det svårt att se hur man på ett annat mer objektivt eller systematiskt sätt hade kunnat tolka de data vi samlat in och den analysmetod vi använt ger en bra grundval för en helhetsbeskrivning av uppsatsens studieobjekt (Halvorsen 1992).

6 RESULTAT – UPPFÖLJNINGSGÄRDET I VÄSTRA GÖTALAND

6.1 Inledning

I detta kapitel redovisas den information som framkommit under studiens datainsamling. Då resultatet ämnar besvara studiens frågeställningar som presenterades i arbetets inledning är presentationen av resultatet uppdelat och strukturerat efter dessa. Den första delen i detta kapitel presenterar följaktligen det resultat som avser besvara den första frågeställningen och så vidare.

6.2 Förekomst av uppföljningsarbete samt kännedomen om lagstiftning

6.2.1 Antal kommuner som arbetar med uppföljning

Eftersom urvalet för vår undersökning var de kommuner i Västra Götaland som arbetar eller har arbetat med miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar av detaljplaner, efter det att EU-direktivets bestämmelser trädde i kraft 2004, har samtliga av de tillfrågade kommunerna arbetat med detaljplaner som miljöbedömts. Detta innebär att det är tjugo av Västra Götalands 49 kommuner som arbetar eller har arbetat med miljöbedömning och miljökonsekvensbeskrivning för sina detaljplaner. Vid enkätundersökningen och intervjuerna visade det sig att antalet detaljplaner som miljöbedömts på kommunerna dock varierar i ganska stor utsträckning, från en plan på vissa kommuner till upp till cirka femton planer på en kommun. Vissa av de tillfrågade kunde inte besvara frågan om hur många detaljplaner som miljöbedömts på kommunen, bara att miljöbedömning av sådana planer faktiskt har gjorts. De flesta kommuner har även gjort miljöbedömningar av fördjupade översiktsplaner och av översiktsplaner, vilka alltid, som nämnts i tidigare avsnitt, ska miljöbedömas.

Som framgår av diagram 1 är det endast fyra av de kommuner som deltagit i undersökningen, Karlsborg, Ale, Göteborg och Mölndal, som anger att de arbetar eller har arbetat med uppföljning av den betydande miljöpåverkan för sina miljöbedömda planer. Karlsborg är den enda kommun som anger att de gör eller har gjort uppföljning för alla sina miljöbedömda planer. Ale, Göteborg och Mölndal svarar att de gör eller har gjort uppföljning för en del av sina planer, medan övriga respondenter, förutom en tillfrågad som inte visste, uppger att de inte arbetar eller har arbetat med uppföljning av den betydande miljöpåverkan för någon av sina planer.

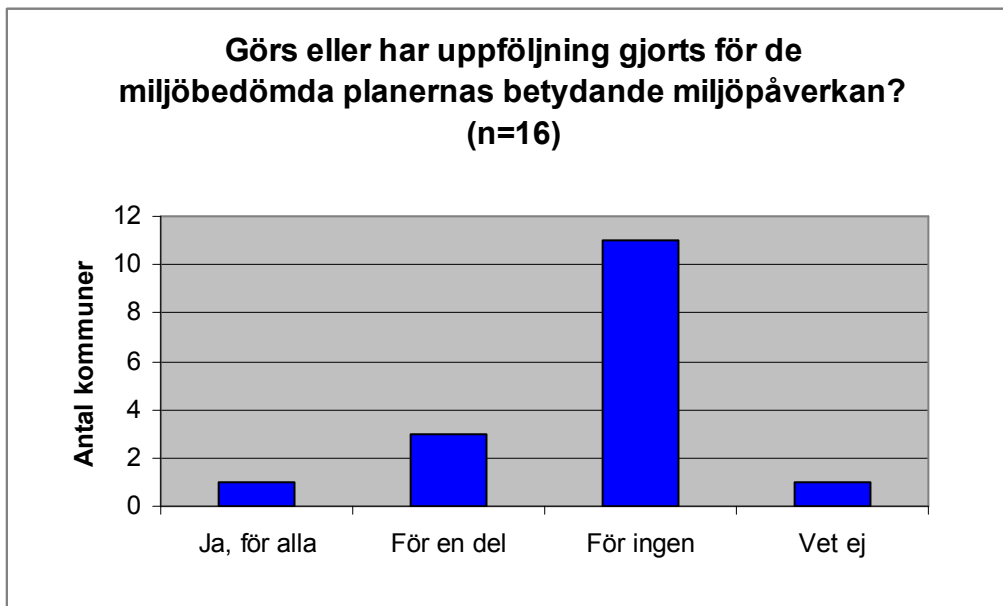


Diagram 1: Antal kommuner som utför uppföljning för sina miljöbedömda detaljplaner

Kommentarer som gavs till denna fråga var bland annat att uppföljning inte görs ännu, men att det är tänkt att göras i framtiden (Ulricehamn) samt att det har gjorts försök till uppföljning men att den av någon anledning inte fullföljts (Strömstad). Vid intervjun på Göteborgs kommun, som gör uppföljning för en del av sina planer, framkom att kommunens översiktsplan följs upp en gång per år, men att någon uppföljning specifikt för den betydande miljöpåverkan av planen inte görs. Vidare framkom att en detaljplan som antogs för några år sedan i Göteborg har ett omfattande uppföljningsarbete enligt intervjupersonen. Dock kunde vi vid vår dokumentgranskning inte tillstyrka detta då MKB-dokumentet tillhörande detaljplanen i fråga inte innehöll någon beskrivning av det planerade uppföljningsarbetet. Detta betyder antagligen inte att uppföljningsarbete inte görs för denna detaljplan, men att det troligtvis inte hade planerats vid tidpunkten för upprättandet av MKB:n. Vid intervjun med Mölndals kommun påpekade de intervjuade att uppföljning görs genom att exempelvis bygglov ges och att byggnadsnämnden ser till att kraven i detaljplanen uppfylls. Detta är dock endast en uppföljning som sker innan planen har genomförts fullt ut och inte efter implementeringen, eller i "driftskedet". Denna uppföljning behöver inte heller betyda att uppföljning görs specifikt för den betydande miljöpåverkan.

Förutom det som nämndes ovan angående granskningen av MKB-dokument tillhörande miljöbedömda detaljplaner, framkom det att beskrivningar av uppföljning återfinns i varierande utsträckning i dokumenten och ibland inte alls. Totalt hade sex stycken av de elva granskade dokumenten ett eget kapitel om uppföljning. Ytterligare två av dokumenten tog upp uppföljning även om det inte fanns ett eget kapitel för det. Att åtta av de elva dokumenten behandlar uppföljning kan ses som relativt många med tanke på hur få av de tillfrågade aktörerna som anger att de arbetar med uppföljning, se diagram 1. Av dessa åtta dokument har fyra stycken upprättats på uppdrag av Strömstads kommun, två på uppdrag av Göteborgs kommun och två på uppdrag av Mölndals kommun. Beskrivningen av uppföljningen är dock i flertalet av dokumenten mycket kortfattad och inte särskilt utförlig. I de flesta består beskrivningen av uppföljningen endast av ett kort stycke där inga konkreta eller detaljerade förslag på uppföljningsmetoder anges. Ett dokument upprättat på uppdrag av Göteborgs kommun skiljer sig dock från de andra då

uppföljningskapitlet är fyra sidor långt och beskriver uppföljningen mycket noggrant. Mer utförliga redogörelser för dokumenten återfinns i följande avsnitt. För att se lista på vilka MKB-dokument som granskats, se bilaga 5.

6.2.2 Kännedom om lagstiftningens krav på uppföljning

På frågan om respondenterna anser sig känna till kraven angående uppföljning som ställs i lagstiftningen visar resultatet från vår undersökning att det är lika många av respondenterna som svarat ”ganska väl” som ”inte så väl”. Ett fåtal känner till det ”mycket väl” medan en av de tillfrågade svarar ”inte alls”, se diagram 2.

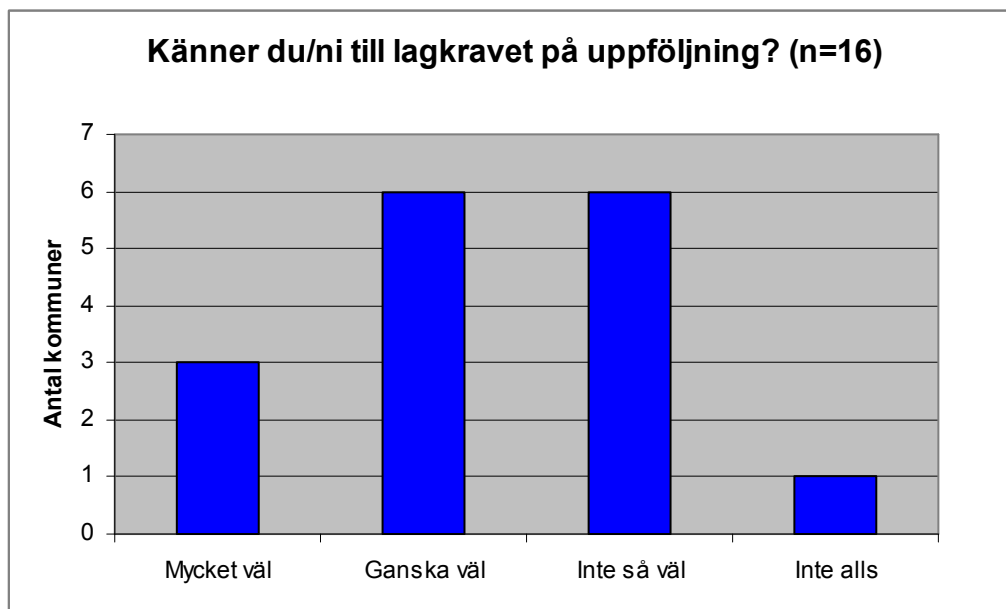


Diagram 2: Kännedom om lagstiftningens krav på uppföljning

De få kommentarer vi fick till denna fråga var bland annat att vissa respondenter ansåg att de nog behövde läsa på och fördjupa sin kunskap om uppföljningskraven. Vid ett par tillfällen fick vi förklara för respondenterna vad vi menade med lagstiftningens krav angående uppföljning samt vad kraven säger. Detta indikerar att kännedomen om lagstiftningens krav hos dessa respondenter troligtvis var ganska liten.

En annan kommentar var att kunskapen om kraven på uppföljning troligtvis skiljer sig åt mellan olika förvaltningar på kommunen. Intervjupersonen vid Göteborgs kommun ansåg att de anställda på miljöförvaltningen känner till kraven på uppföljning väl, men att personalen på Stadsbyggnadskontoret kanske inte känner till dem lika väl. Dock påpekade den intervjuade att detta inte behöver vara ett problem då miljöförvaltningen vid behov upplyser stadsbyggnadskontoret om miljöaspekter som denna under planprocessens gång.

6.3 Uppföljningsarbetets omfattning

6.3.1 Omfattning och organisering av kommunernas uppföljningsarbete

Då det endast var fyra av respondenterna som svarade att de arbetar eller har arbetat med uppföljning kunde flertalet respondenter varken svara på hur uppföljning planeras, organiseras eller hur ansvarsfördelningen vid uppföljning ser ut på deras kommun. De som angett att de på något sätt arbetat med uppföljning gav dock en del kommentarer angående detta. Men vissa andra respondenter kommenterade frågan om uppföljningens organisering och ansvarsfördelning eftersom de har beaktat frågan även om de inte arbetat med det än. Flera av kommunerna har planer på att göra uppföljning i framtiden eller har tidigare försökt arbeta med uppföljning.

Planering av uppföljning

Vad gäller planering av uppföljning (vilket endast diskuterades vid intervjuerna och inte i enkätundersökningen) framkom det vid samtliga intervjuer att det råder oklarheter kring när, hur och av vem som planering av uppföljningsåtgärder ska ske. Vid intervjun på Mölndals kommun uppgav de intervjuade att planering av uppföljning vanligtvis inte sker särskilt tidigt i miljöbedömningsprocessen. Planeringen av uppföljning är, enligt de intervjuade, problematisk bland annat på grund av det stora antalet aktörer som är inblandade i planprocessen. Dokumentgranskningen visar att uppföljning beskrivs i de två MKB-dokument som upprättats i samband med miljöbedömda planer vid Mölndals kommun. Om och på vilket sätt uppföljning beskrivs i MKB-dokument visar på om och hur väl uppföljningen planerats i plan- och miljöbedömningsprocessen. I Mölndals MKB-dokument är dock beskrivningarna av uppföljning relativt kortfattade.

Vid intervjun på Göteborgs kommun påpekade den intervjuade att det är de som utför miljöbedömningsprocessen och tar fram MKB-dokumentet som ska ge förslag på uppföljning. Det görs enligt den intervjuade av kommuninterna aktörer och måste godkännas av stadsbyggnadskontoret. Vid dokumentgranskningen framkom att uppföljning planeras och beskrivs i mycket varierande omfattning i MKB-dokument tillhörande miljöbedömda detaljplaner i kommunen. Av de tre dokument som granskats beskrev ett av dem inte uppföljning alls, ett beskrev uppföljning i ett kortfattat stycke där det i princip endast stod att det kan komma att behöva göras fler undersökningar i framtiden. I det sista dokumentet beskrevs däremot de planerade åtgärderna för uppföljningen noggrant.

I Strömstad påpekar den intervjuade att det inte har klargjorts vem som bör ansvara för att planera uppföljning än, även om frågan har lyfts. I dagsläget sker det ingen planering av uppföljning på kommunen. Av de sex dokument som upprättats vid kommunen beskriver dock fyra av dem planerad uppföljning, om än kortfattat och inte i detalj.

Organisering och ansvar för uppföljning

Enligt de svar som respondenterna samt intervjupersonerna gett i vår undersökning verkar det råda oklarheter även när det gäller organisering och ansvarsfördelning vid uppföljning. De intervjuade vid Mölndals kommun påpekar att det inte finns någon samlad grupp som arbetar med eller är ansvarig för uppföljning. Det är olika aktörer med olika kompetenser på olika förvaltningar som arbetar med uppföljning beroende på vad som ska följas upp. Exempelvis mäter Gatukontoret trafikmängd och Miljö- och hälsoskyddskontoret luftkvalité och bullernivåer.

Detta är dock inget som idag sker regelbundet enligt de intervjuade, utan görs främst om det inkommer klagomål. Ansvarsfördelningen är alltså otydlig och dessutom är i princip alla planer kopplade till en exploatör vilket ökar antalet inblandade aktörer och gör organiseringen och ansvarsfördelningen än mer komplex. Är ansvarsfördelningen uppgjord i exploateringsavtal blir det tydligt vem som har ansvar, men ansvar för uppföljning av den betydande miljöpåverkan har ännu inte reglerats på detta sätt vid kommunen. Vid intervjun diskuterades även om det är en möjlighet att samordna uppföljningen av betydande miljöpåverkan från detaljplaner med aktualiseringen av kommunens översiktsplan som ska ske varje mandatperiod. Men eftersom de intervjuade anser att denna aktualisering sällan görs samt att det blir på ett för övergripande plan såg de ingen poäng med en sådan samordning. Detta råder det dock delade meningar om bland deltagarna i undersökningen då exempelvis respondenten på Ulricehamns kommun påpekar att uppföljning bör ske i samband med aktualiseringen av översiktsplanen. Dessutom anser denne att den för översiktsplanen ansvarige planarkitekten, i samarbete med andra, har ansvaret för att uppföljning görs.

MKB-dokumentet tillhörande detaljplanen för *Mölnbalds centrum* är det dokument, av de två som granskats för Mölnbalds kommun, som mest detaljerat beskriver uppföljning. Där beskrivs den betydande miljöpåverkan som planen antas medföra vara trafikbuller, risker vid transporter av farligt gods, luftföroreningar samt risk för översvämning av Mölnbaldsån. Uppföljningen av denna miljöpåverkan ska, enligt dokumentet, främst ske genom prövning av bygglov och kontroll av att kraven i detaljplanen följs i fråga om placering och utformning av hus etc. Ansvarsfördelningen för detta preciseras inte. I övrigt föreslås Gatukontoret göra löpande uppföljning av hur trafiken förändras i och kring centrum och mätningar av luftföroreningshalter ska ske som idag, möjligtvis ska en utökning för mätning av partiklar göras om det finns behov. Förslag för uppföljning av risken för översvämning ges inte i dokumentet. Detaljplanen har ännu inte antagits varför inga uppföljningsåtgärder ännu har vidtagits.

Enligt intervjupersonen på Göteborgs kommun är organiseringen och ansvarsfördelningen av uppföljningsarbetet av miljöbedömda planer på kommunen otydlig. Dock ser hon positivt på framtiden vad gäller uppföljning eftersom det finns ett bra samarbetsklimat mellan de olika förvaltningarna på Göteborgs kommun vilket kan underlätta för uppföljningsarbetet. När det gäller ansvar för uppföljningen menar den intervjuade att det i dagsläget är svårt att få någon att vilja ta på sig det, särskilt om det krävs utveckling av nya metoder för uppföljningen. Hon påpekar att uppföljning inte alltid behöver kräva nya metoder utan att det vore smart att använda redan existerande metoder och mätningar för uppföljning, så som exempelvis trafikkontorets mätningar av trafik. På så vis blir uppföljningen troligtvis mer hållbar. Dock, lägger hon till, beror det på projektets eller planens storlek, för små planer kanske det är möjligt att skapa nya uppföljningsmetoder, utan större problem. Den intervjuade påpekar också att mätningar bör göras över långa perioder eftersom ett långtidsperspektiv är nödvändigt. Liksom i Mölnbald tar den intervjuade på Göteborgs kommun upp faktumet att exploatörer ofta är med i planprocesser vilket kan göra ansvarsfördelningen för uppföljning mer komplicerad.

Vad gäller de granskade MKB-dokumenterna upprättade på uppdrag av Göteborgs kommun så beskriver, som tidigare nämnts, ett av dokumenterna uppföljningsprocessen noggrant. Detta dokument tillhör detaljplanen för *Logistikcentrum vid Hisingsleden*. I uppföljningskapitlet beskriver fem olika avsnitt utförligt hur uppföljning för vattenkvalitet, bullernivåer etc. ska utföras. Mätningar och undersökningar som planeras både innan, under och efter

anläggningsskedet beskrivs konkret och detaljerat. Dock sägs inget om ansvarsfördelning. Denna plan har inte antagits varför inga uppföljningsåtgärder ännu kunnat vidtas.

Intervjupersonen vid Strömstads kommun meddelade att organisering och ansvarsfördelning när det gäller uppföljning av betydande miljöpåverkan ännu inte är klargjort och i kommunen finns idag inga befintliga övervakningssystem för sådan uppföljning. Enligt den intervjuade vill ingen förvaltning eller avdelning i dagsläget ta på sig ansvaret för uppföljning. Vid granskningen av MKB-dokument gjorda vid Strömstads kommun fann vi inget dokument som beskriver uppföljning i detalj. I flera av dokumenten ges förslag på att kontrollprogram ska upprättas för vissa specifika objekt som t.ex. dagvattendammar, men det förklaras inte hur dessa kontrollprogram ska utformas. I ett dokument föreslås endast att uppföljning ska vidtas i den omfattning som det behövs när anläggningsarbetena är klara. Till viss del beskrivs ansvarsfördelningen i dokumenten, i ett av dem förklaras att uppföljning ska göras dels av plan- och byggavdelningen och dels av miljö- och hälsoskyddsavdelningen. I ett annat dokument står att ansvar ska regleras i kommande avtal, förslagsvis kommunens miljöförvaltning eller av verksamhetsutövaren anlita konsult. Vidare ges även förslag på att Vägverket (nuvarande Trafikverket) ska ansvara för att utföra vissa kontroller.

Karlsborgs kommun, som är den enda kommun som angett att de gör eller gjort uppföljning av alla sina miljöbedömda planer, meddelar att de inte har någon särskild organisering för uppföljning utan att det sker inom ramen för den vanliga organisationen. Dock påpekar respondenten vid kommunen att planerna som följts upp inte varit av sådan karaktär att uppföljningen varit ”en stor sak”. Vad gäller ansvar för uppföljningen har det legat på kommunledningsförvaltningen, bygg- och miljöförvaltningen samt på exploatören. Respondenten vid Stenungsunds kommun kommenterade ansvarsfrågan genom att påpeka att kommunfullmäktige formellt har ansvar för uppföljning. Det operativa ansvaret borde enligt respondenten ligga på samhällsbyggnadsutskottet, men det gör det inte i dagsläget.

Ale som angett att de utför uppföljning för en del av sina planer förklarar att uppföljningen inte är organiserad formellt, utan endast sker i form av punktinsatser så som undersökning av exempelvis påverkan på vattenkvalitet. Vidare uppger respondenten att det inte är någon speciell aktör på kommunen som är ansvarig för uppföljning, den uppföljning som gjorts har varit på kommunekologens initiativ.

Rapportering av resultat

Då uppföljning görs i mycket liten utsträckning bland de kommuner som deltagit i studien uppger de flesta att det i princip inte finns några resultat att rapportera idag. Mölndal kommenterar detta med att de dessutom har svårt att se hur en sådan rapportering skulle utformas samt till vem eller vilka resultaten skulle rapporteras. I Göteborg sker enligt intervjupersonen ingen rapportering av resultat, dock utarbetar miljöförvaltningen varje år en miljörapport som redovisar statusen på Göteborgs miljö i stort samt föreslår åtgärder. Respondenten vid Ulricehamns kommun kommenterar denna fråga med att ingen rapportering av resultat sker idag men att resultaten antagligen borde rapporteras till kommunstyrelsen och sedan vidare till kommunfullmäktige.

6.4 Problem och nytta med uppföljning

6.4.1 De största problemen och svårigheterna med uppföljning

Av resultatet från studiens intervjuer och enkätundersökning framkommer att en klar majoritet av respondenterna upplever en problematik kring kommunernas uppföljningsarbete. Tretton stycken av de totalt femton respondenterna som svarat på frågan om de upplever svårigheter med uppföljning anser att det finns svårigheter i att utföra uppföljning av den betydande miljöpåverkan av miljöbedömda planer i deras kommun. De resterande två respondenterna uppger båda ”vet ej” i sina svar på samma fråga. Vid genomgången av respondenternas svar angående svårigheter med uppföljning framträder sju återkommande teman, som redovisas i diagram 3 nedan. Mycket av det som respondenterna tog upp som svårigheter och problem känns igen från de resonemang som fördes angående hur organisering och ansvarsfördelning vid uppföljningen ser ut på kommunerna.

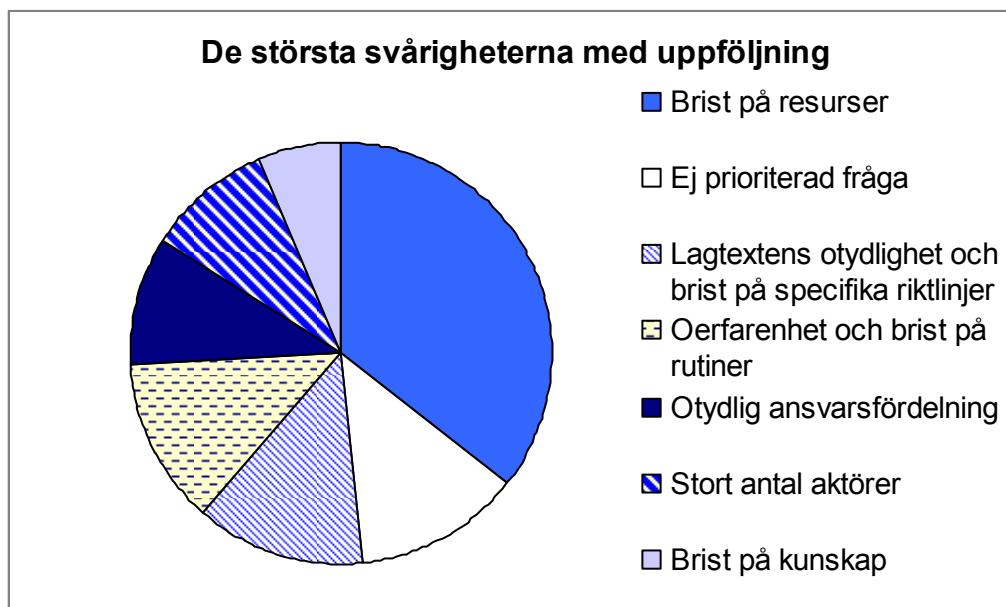


Diagram 3: De största svårigheterna med uppföljning

Det som framträder som det största problemet med uppföljning är *brist på resurser*. Detta går att utläsa både från den stängda frågan angående resurser samt från den öppna frågan där respondenterna ombads precisera svårigheterna med uppföljning. I vår stängda fråga angående resurser framkommer att majoriteten av respondenterna på kommunerna anser att det råder brist på resurser för uppföljningsarbete, se diagram 4 nedan. Den största delen av respondenterna anger att det inte finns tillräckliga resurser, vare sig vad gäller tid, personal eller pengar. Dock visar resultatet att ett fåtal respondenter samtidigt anser att tillräckliga resurser faktiskt finns, medan en relativt stor andel av respondenterna inte vet om tillräckliga resurser finns.

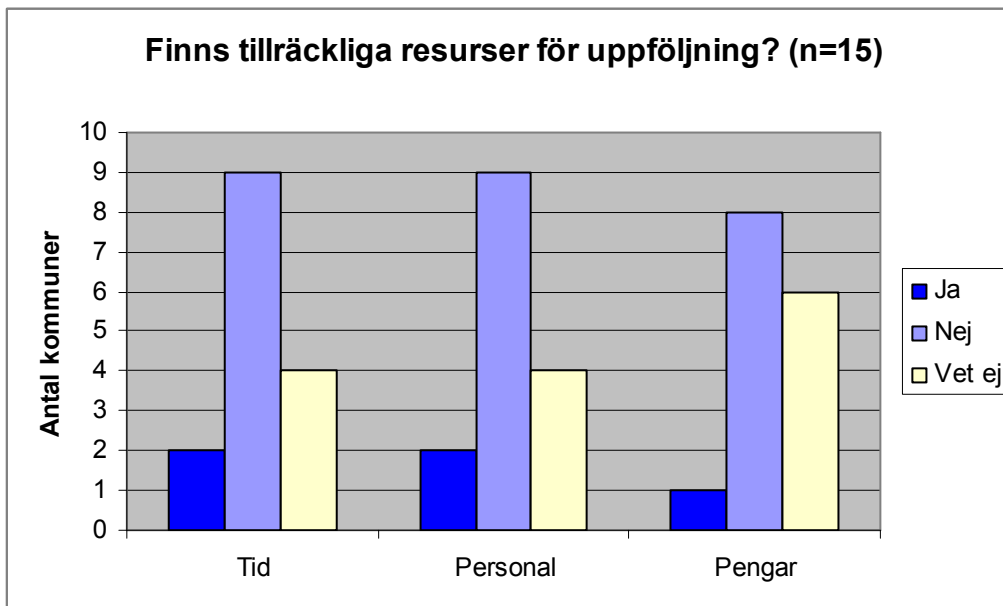


Diagram 4: Huruvida resurser för uppföljning finns på kommunerna

I den öppna frågan angående vilka som är de största svårigheterna med uppföljning angav elva av respondenterna att resursbrist är ett stort problem. Kommentarer som gavs i samband med detta svar pekar på att respondenterna till viss del kopplar resursbristen till att uppföljning av den betydande miljöpåverkan *inte är en prioriterad fråga* bland kommunens politiker. Vår respondent på Strömstads kommun förklarade att det varken finns tillräckligt med tid, pengar eller personal till uppföljning eftersom politikerna inte prioriterar uppföljningsfrågan. Vid intervjun på Mölndals kommun påpekade respondenterna att de, efter att EU-direktivet med bestämmelser om uppföljning infördes, inte har fått mer resurser varken i form av tid eller pengar. De menade att det inte är säkert att kommunledningen, när de beslutar om budget för en plan, vill avsätta pengar till uppföljning och att detsamma gäller för de olika nämnderna när de beslutar om sina budgetar. Liknande kommentar gavs i enkätsvaret från Stenungsunds kommun där det påpekades att uppföljning inte tas med i budgeten och att detta resulterar i att uppföljningen lätt nedprioriteras eller "faller mellan stolarna". Vår intervjuperson på Göteborgs kommun tillhör dem som anser att resurserna för uppföljning är för knappa och kopplar även hon detta problem till att uppföljning inte prioriteras vid budgetering. Hon menar att eftersom det i många fall är exploatörerna som står för en stor del av planbudgeten måste man, för att säkerställa att ekonomiska resurser finns för uppföljning, få exploatörerna att vilja betala för den. Detta måste i så fall införas i det avtal som upprättas mellan kommunen och exploatören i inledningsskedet av planprocessen, vilket inte alltid görs idag. Vad gäller bristen på tid som resurs kommenterar respondenterna på både Stenungsunds och Götene kommuner detta med att det finns en viss press på att planprocessen ska gå snabbt och när en plan väl är genomförd finns det annat som "pockar på att bli utfört" menar Götene kommuns respondent. Att avsätta tid till uppföljning prioriteras därför inte. Övriga respondenter som anger resursbrist som ett problem för uppföljning gör det utan att närmare precisera eller förklara detta.

Ett annat återkommande tema gällande svårigheter var *lagtextens otydlighet och brist på specifika riktlinjer* för hur uppföljning ska utföras. Respondenten på Götene kommun hävdar att kravet är ganska luddigt och att det är otydligt hur uppföljningen egentligen ska ske. Vid

intervjun på Mölndals kommun fördes ett liknande resonemang som resulterade i slutsatsen att ett tydligare krav vore en fördel. Vår respondent på Stenungsund kommun påpekade att i sådana fall där tydligt lagstöd saknas riskerar vissa saker att inte bli genomförda.

Vidare angav fyra respondenter att *oerfarenhet och brist på rutiner* är en svårighet när det gäller uppföljningsarbete. Vår respondent på Göteborgs kommun kommenterade detta och menade att det generellt sett görs få miljöbedömningar vilket i sin tur leder till att det sällan blir aktuellt att göra uppföljningar och att erfarenheten av uppföljningsarbete således är liten. Speciellt för små kommuner där färre detaljplaner görs tror hon att brist på erfarenhet är ett problem.

Ytterligare två teman som framkom under intervjuerna och enkätundersökningen och som har en viss koppling till varandra är *den otydliga ansvarsfördelning* som ibland förekommer vid uppföljningsarbete samt problematiken kring de *stora antal aktörer* som är inblandade i en planprocess. Under intervjun på Göteborgs kommun framkom att otydlig ansvarsfördelning är ett stort problem. Vår respondent hävdade att i de fall där det inte är uppenbart vem som är ansvarig så är det svårt att få någon att genomföra arbete med uppföljning. Även i intervjusvaren från Strömstad framkom att det finns problem med att få fram en organisation som tar ansvar för uppföljningsfrågan. Respondenterna på Mölndals kommun resonerade även de kring ansvarsfrågan och satte den i relation till de inblandade aktörerna. Att veta vem av alla aktörer som har ansvar för vad och hur uppföljningen ska organiseras kan vara svårt. Respondenterna menade att ansvarsfördelningen och uppföljningsarbetet ofta fungerar ganska bra under en plans genomförandefas, då det under denna fas finns bra rutiner. I genomförandefasen och planeringsprocessen är dessutom ofta samma aktörer inblandade vilket underlättar för kunskapsöverföring mellan dessa faser. Efter genomförandefasen finns dock en risk att kompetens och kunskap försvinner med personer då aktörer som varit inblandade i planeringsgenomförandefasen oftast inte är desamma som aktörerna i driftskedet. Då aktörer byts ut och kunskap försvinner är det lätt att ansvaret för uppföljningen blir otydligt och att "saker faller mellan stolarna". Slutligen nämner respondenterna vid Uddevalla och Tanums kommun, utan närmare förklaring, att *brist på kunskap* om uppföljning och hur den ska genomföras är en svårighet.

Övriga problem och svårigheter

Förutom de återkommande teman som redovisats ovan, framfördes, främst under intervjuerna, ett antal andra tankegångar om problematiken kring kommunernas uppföljningsarbete. Vid intervjun på Mölndals kommun fördes diskussioner om svårigheten i att följa upp miljöaspekter som inte preciserats i avtal. Respondenterna menade att kontroller av till exempel bullernivåer är förhållandevis konkreta åtgärder som ofta skrivs in i avtal och därmed är lätta att följa upp men att andra miljöaspekter som inte är av "samma konkreta dignitet" kanske inte skrivs in i avtal och därmed blir svårare att följa upp. Även respondenten på Stenungsunds kommun påpekar svårigheten i att följa upp mer "diffusa aspekter" som inte preciseras i avtal. Ytterligare problem som omnämndes på både Mölndals och Göteborgs kommun är det komplexa i att se orsakssamband och avgöra vad en viss förändring i miljön verkligen beror på. Det kan vara mycket svårt att avgöra om en förändring i exempelvis luftkvaliteten på en plats är ett resultat av en detaljplans genomförande eller om den är en konsekvens av en mer generell samhällsutveckling, till exempel ökade trafikmängder.

Slutligen framfördes även ett resonemang kring miljöbedömningar i stort. Vissa respondenter ansåg att miljöbedömningar ibland inte görs i den utsträckning som fordras. Indirekt blir detta en anledning till att uppföljning inte görs. Vår respondent på Göteborgs kommun menade att många är rädda för att upptäcka att en plan leder till betydande miljöpåverkan, eftersom man då befärar att planen kan komma att avslås eller att planprocessen blir lång och komplicerad och kräver extra tid och resurser. Avslutningsvis poängterar hon dock att miljöbedömningar visst kan vara tidskrävande men att de samtidigt kan spara tid i slutändan, då en väl genomförd miljöbedömning exempelvis kan minska antalet överklaganden eller hindra uppkomsten av negativa miljöeffekter. Respondenten på Stenungsunds kommun misstänker att planarkitekter i viss mån förenklar behovsbedömningen av en plan, i syfte att undvika behovet av en miljöbedömning. Hon menar att de planbeställare som anlitar planarkitekter helst väljer sådana arkitekter vars planer oftast antas. Enligt hennes resonemang finns alltså en anledning för planarkitekterna att försöka undvika ”problem” (i form av exempelvis miljöbedömningar) som riskerar att förlänga planprocessen och kanske till och med leda till att planen avslås.

6.4.2 Nyttan med uppföljning

Från resultatet av enkätundersökningen framgår att majoriteten av de tillfrågade kommunala aktörerna anser att det finns fördelar med uppföljning av planers betydande miljöpåverkan. Tolv av de totalt femton respondenter som besvarade denna fråga har svarat ”ja” på frågan om det finns en nytta med uppföljning medan de resterande tre har svarat ”vet ej”. De flesta respondenterna motiverar nyttan av uppföljning genom att påpeka den viktiga kunskapsåterföring som den ger och hur den kan lägga grund för bättre kunskap och planering i framtiden. Det är alltid bra med erfarenhetsåterföring så att framtida detaljplaners innehåll kan förbättras och så att onödiga miljökonsekvenser kan undvikas, menade respondenterna på Mölndals kommun. I enkätsvaren från Sotenäs kommun framgår att nyttan med uppföljning är att få en uppfattning om hur väl planprocessen fungerar. Det är ett sätt att ta reda på vilka förändringar och förbättringar som behöver göras. Respondenter vid Vänersborgs och Strömstads kommuner påpekar i ett liknande resonemang att uppföljning kan vara viktigt för att undersöka om planen innebär de konsekvenser som förutsetts och för att upptäcka om oförutsedda konsekvenser uppstår. Respondenterna på både Mölndals och Ulricehamns kommuner kopplar nyttan med uppföljning till miljömålet ”En god bebyggd miljö”. De menar att det är detta mål som planering i slutändan bör sträva mot och att uppföljning är ett sätt att nå dit. Vid intervjun på Göteborgs kommun påpekades att uppföljning är en bra idé. Den intervjuade menade att man måste våga se tillbaka, se resultat och ändra färdriktningen i planeringsprocesser om det behövs. Att granska vad som gjorts och dra lärdomar av det är viktigt menade hon.

7 DISKUSSION

7.1 Inledning

Syftet med denna uppsats är att undersöka i vilken utsträckning kommuner inom Västra Götalands län arbetar med uppföljning av betydande miljöpåverkan. Vidare är syftet också att se hur aktörer på kommunerna resonerar kring eventuella problem och eventuell nytta med uppföljning. I följande kapitel diskuteras och analyseras studiens resultat och återkopplingar görs till tidigare redovisad teoribildning, litteratur och forskning. Eftersom det under studiens gång har visat sig finnas en stor problematik kring uppföljning, och då de kommunala aktörerna påpekar flera svårigheter inom området, ges problem och svårigheter med uppföljning ett stort utrymme i diskussionen. I övrigt följer strukturen på diskussionen frågeställningarnas följd, på samma sätt som resultatet presenterades.

7.2 Antal kommuner som arbetar med uppföljning

Resultatet från vår undersökning visar att det är få kommuner i Västra Götaland som arbetar med uppföljning av miljöbedömda detaljplaner. Av de 49 kommunerna i Västra Götaland har 29 kommuner ännu inte arbetat med miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar av sina detaljplaner, och har därmed inte heller arbetat med uppföljning. Av de tjugo kommuner som har arbetat med miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar är det sexton som har deltagit i denna undersökning, av dessa är det endast fyra som svarar att de i dagsläget gör eller har gjort uppföljning av den betydande miljöpåverkan för sina miljöbedömda planer. Detta stämmer överrens med det resultat som tidigare forskning visat, att uppföljning görs i liten utsträckning och således är en försummad del av och en svag punkt i miljöbedömningsprocessen (Wiklund & Hillgren 2008). Denna studie visar således att erfarenheten av uppföljning av miljöbedömda planer är ganska liten även på kommuner i Västra Götaland, liksom på många andra håll som tidigare forskning visat (Wiklund & Hillgren 2008). De aspekter och tankar kring uppföljning som framkommit under studien utgör dock viktiga tillägg till den kunskap om uppföljning som finns i syfte att förbättra möjligheterna till uppföljning av den betydande miljöpåverkan.

Vid genomgången av svaren på frågan om uppföljning av den betydande miljöpåverkan för miljöbedömda planer görs, antyder kommentarerna till denna fråga att det finns skillnader i hur respondenterna tolkar vad uppföljning av den betydande miljöpåverkan egentligen innebär. Respondenterna på Mölndals kommun påpekade exempelvis att uppföljning görs genom bygglov och vid byggnadsnämndens kontroll av att kraven i detaljplanen följs. Rimligtvis ger alla kommuner som deltagit i denna studie bygglov och gör på något sätt kontroller av att kraven i detaljplaner följs upp. Alla respondenter har dock inte svarat att de arbetar med uppföljning av miljöbedömda planer och har följaktligen tolkat att uppföljning av den betydande miljöpåverkan innebär något annat än dagens bygglov och kontroll av att krav i detaljplaner följs. Visserligen påpekar direktivet att befintliga övervakningsmekanismer kan användas för uppföljning (EU-direktivet 2001/42/EG, artikel 10), men vid exempelvis bygglov finns det risk att den betydande miljöpåverkan hamnar i skym undan eftersom det är många aspekter som ska beaktas och uppföljningen av den betydande miljöpåverkan görs då inte i tillräcklig omfattning. Uppföljning i sådan bemärkelse som bygglov innebär dessutom att uppföljningen inte görs efter planens implementering eller i "driftskedet" utan endast innan planen är implementerad fullt ut. Bygglov

och kontroll att kraven i detaljplanen följs kan vara en del av uppföljningen, men i dagsläget är det troligtvis inte en heltäckande uppföljning av den betydande miljöpåverkan.

Huruvida kommunerna anser sig utföra uppföljning av den betydande miljöpåverkan, samt hur de genomför det, beror således på hur de tolkar uppföljning. Vi uppfattar på grund av detta att det finns ett behov av en mer samlad förståelse för vad uppföljning av den betydande miljöpåverkan innebär.

7.3 Aktörernas kännedom om lagstiftningens krav på uppföljning

Vad gäller kännedomen om lagstiftningens krav på uppföljning visar resultatet från vår undersökning att kännedomen bland respondenterna är blandad. Nio av respondenterna har svarat att de känner till kraven ”ganska väl” eller ”mycket väl”, medan sex av respondenterna svarat ”inte så väl” och en respondent ”inte alls”. Vid vissa tillfällen i enkätundersökningen fick vi förklara för respondenterna vad vi menade med lagstiftningens krav angående uppföljning samt vad kraven säger vilket gav oss en känsla av att kännedomen inte var så hög. Men då över hälften av respondenterna trots detta svarar att de anser sig känna till kraven ganska väl eller mycket väl får kännedomen ändå anses vara relativt god bland aktörerna på kommunerna. Orsakerna till att vissa respondenter inte anser sig känna till kraven i lagstiftningen särskilt väl är troligtvis flera. Dels kan det bero på att EU-direktivets bestämmelser implementerades 2004 vilket är relativt nyligen, med tanke på att miljöbedömningar och uppföljning görs så pass sällan som de görs. Dels kanske inte kraven har hunnit sätta sig i ”ryggmärgen” ännu och möjligtvis kan det upplevas onödigt att vara uppdaterad på krav som blir aktuella så pass sällan. I jämförelse med resultat angående kännedom om lagstiftningens krav från studier på den regionala nivån verkar kännedomen kraven vara högre på den kommunala nivån, då det på den regionala nivån endast var fyra av 21 län som uppgav att de är förtroga med lagstiftningens krav. Respondenterna i dessa län konstaterade samtidigt att kraven på uppföljning i miljöbedömning av planer och program inte uppfylldes (Wiklund & Hillgren 2008). Dock bör det här påpekas att studien angående de regionala aktörerna gjordes 2008 och att kunskapen om lagstiftningens krav sedan dess kan ha blivit högre.

Kommenterar till frågan angående lagstiftningens krav som respondenterna gav i vår studie var bland annat att kunskapen om kraven på uppföljning troligtvis skiljer sig åt mellan olika förvaltningar på kommunen. Vilken befattning på kommunen som vår respondent hade samt på vilken avdelning eller förvaltning han eller hon arbetade kan således ha påverkat studiens resultat. Vid intervjun på Göteborgs kommun framkom att de anställda på miljöförvaltningen troligtvis känner till kraven på uppföljning väl, men att personalen på stadsbyggnadskontoret kanske inte känner till dem lika väl. De respondenter som ingick i vår undersökning arbetade antingen på kommunernas miljöförvaltning eller stadsbyggnadskontor eller motsvarande, och många hade befattningar som miljöinspektörer, miljöchefer eller planarkitekter. Vi kunde utifrån respondenternas svar dock inte urskilja ett generellt mönster som tydde på att kännedomen är högre på vissa förvaltningar än på andra. Vi kan således inte styrka detta påstående, även om det inte är otänkbart.

Att det är så pass många av respondenterna som anser sig vara relativt väl förtroga med kraven på uppföljning är intressant med tanke på i hur pass liten utsträckning kommunerna arbetar med uppföljning av den betydande miljöpåverkan för detaljplaner. Flera av respondenterna

kommenterade i samband med frågan att kraven i lagstiftningen är vaga och att det orsakar osäkerhet kring hur kraven ska tolkas samt hur och när de ska implementeras i praktiken. Studiens resultat utgör därmed ett exempel på Hägerstrands påstående om att antagandet av en ny juridisk lag inte nödvändigtvis behöver resultera i önskade effekter på lokal nivå (Hägerstrand 1993). Respondenternas kommentarer visar på den svårighet, som Hägerstrand beskriver, finns med att förmedla kunskap om beslut fattade på samhällssystemets högre nivåer, ner till aktörerna på lokal nivå. Kunskap om kraven verkar å ena sidan ha nått de berörda aktörerna i en tämligen hög utsträckning, men å andra sidan genomförs inte uppföljning i någon större utsträckning och vissa aktörer känner faktiskt inte till kraven särskild väl. Att kännedomen om kravet på uppföljning inte är högre samt att många kommuner upplever kravet som vagt och otydligt antyder att beslutsfattarna som besitter den rumsliga kompetensen inte lyckats kommunicera eller precisera sina krav tydligt nog för att aktörerna med terrängkompetens ska kunna ta till sig och implementera kraven så som önskat.

7.4 Omfattningen av uppföljningsarbetet

Eftersom majoriteten av kommunerna i denna studie inte har arbetat med uppföljning av detaljplaners betydande miljöpåverkan har flertalet av respondenterna haft svårt att ge tydliga svar vad gäller deras organisation av uppföljning. Endast ett fåtal kommuner kan redogöra för hur uppföljningen är organiserad, utöver dessa finns även ett antal kommuner som till viss mån diskuterat eller reflekterat över eventuella sätt att organisera uppföljning och hur ansvaret för den ska fördelas. Utifrån dessa kommuners svar kan vi se att organiseringen av uppföljningsarbete framstår som problematisk och att ansvarsfördelningen är otydlig.

Dokumentgranskningen visade att trots kommunernas begränsade uppföljningsarbete, innehöll åtta av de elva granskade dokumenten någon typ av beskrivning av planerade åtgärder för uppföljning. Uppföljning av den betydande miljöpåverkan som de aktuella detaljplanerna antas medföra bör således åtminstone i någon mån beaktats vid tidpunkten för upprättandet av dokumenten. Detta gäller dock endast de kommuner där intervjuer genomförts eftersom det endast är deras dokument som granskats. Beskrivningarna av uppföljning i dokumenten är dock, som sagt, mycket varierande i utsträckning och detaljeringsgrad. Att det råder en ansenlig variation i innehåll och ambitionsgrad i beskrivningarna av uppföljning liknar resultatet från studier angående uppföljning på regional nivå, då även Wiklund och Hillgren såg detta i sin studie angående uppföljning av regionala tillväxtprogram. Dock innehöll samtliga dokument en beskrivning av uppföljning i deras studie (Wiklund & Hillgren 2008). Tyvärr har vi i denna studie inte haft möjlighet att göra en jämförelse mellan beskrivningarna av uppföljning i dokumenten och uppföljningen av de aktuella planerna i verkligheten eftersom uppföljningen ännu inte påbörjats för planerna vad vi känner till.

Rutiner och riktlinjer för organisering av uppföljning

I jämförelse med de studier om uppföljning på regional nivå som vi tidigare redogjort för, kan vi konstatera att det på regional nivå, till skillnad från på kommunal nivå, finns bättre utbyggda strukturer och rutiner för hur uppföljning kan organiseras. Till exempel formuleras de regionala tillväxtprogrammen med mätbara mål och tillhörande indikatorer som underlättar uppföljning (Wiklund & Hillgren 2008). Ett flertal kommuner har framhåvt bristen på riktlinjer för hur uppföljnings ska genomföras och möjligtvis skulle ett framtagande av liknande strukturer för uppföljning på kommunal nivå underlätta för kommunerna i deras organisering av uppföljning.

Dock visar studierna på regional nivå att de framtagna strukturerna och rutinerna används i en begränsad utsträckning. Detta kan således antyda att liknande hjälpmedel för uppföljning på kommunal nivå, inte nödvändigtvis skulle användas heller på kommunerna. Vi anser emellertid inte att idén bör avfärdas utan att man istället ska ta fasta på de önskemål om klarare riktlinjer som kommunerna uttrycker. För att lägga en god grund till sådana rutiner krävs dock vidare studier av de problem som kommunerna upplever, i syfte att förtydliga deras behov av support och vägledning för att kunna skraddarsy rutiner och strukturer därefter.

I viss mån finns redan en del råd och riktlinjer vad gäller uppföljning. Både i lagtexten och i Boverkets vägledning för uppföljning rekommenderas kommuner att integrera uppföljningen i den befintliga planeringscykeln, exempelvis genom att låta den sammanfalla med aktualiseringen av kommunens översiktsplan (Boverket 2006). Ett antal kommuner som ingick i undersökningen har uppgett att de organiserar eller planerar att organisera sin uppföljning på ett sådant sätt. Karlsborg, som är den enda kommun som gör uppföljningar för alla sina miljöbedömda detaljplaner, förklarade exempelvis att all deras uppföljning skett inom den befintliga organisationen. Även Ulricehamns kommun, som planerar att genomföra sin uppföljning i samband med aktualiseringen av översiktsplanen tar fasta vid direktivets och vägledningens rekommendation. Mölndals kommun tror inte på att integrera uppföljningen med aktualiseringen av översiktsplanen, men verkade å andra sidan positiva till att integrera uppföljning i den befintliga planeringscykeln då de poängterade att de genomför uppföljning under genomförandefasen i samband med bygglovsprövningar. På Göteborgs kommun är organisationen av uppföljningen otydlig men samtidigt framkom under intervjun ett resonemang om värdet i att använda sig av redan etablerade system och metoder för uppföljning. På Stenungsunds och Mölndals kommun fördes resonemang om hur de miljöaspekter som tas med i avtal, och därmed på ett mycket konkret sätt förs in i planprocessen, är de miljöaspekter som är lättast att följa upp. Detta, anser vi, tyder på att det finns en viktig poäng med att integrera uppföljningen i den befintliga planeringscykeln. Dock ser kommuner även problem med sådana metoder. Förutom Mölndals kommun, uttrycker även Ulricehamns kommun vissa tveksamheter mot att integrera uppföljning av detaljplaner med aktualiseringen av översiktsplanen trots att uppföljningen planeras så på kommunen i idag. Respondenten tror att det kan komma att bli svårare med en sådan organisering av uppföljning i framtiden när antalet detaljplaner som ska följas upp ökar. Därför anser vi att integrering av uppföljningsarbetet i den befintliga planeringscykeln är en relativt bra rekommendation. Dock bör det förtydligas och exemplifieras hur en integrering av uppföljningsarbetet kan ske, utöver rådet att göra det i samband med aktualiseringen av översiktsplanen. Då flera kommuner uttrycker sig positiva till att integrera uppföljning med övriga planeringscykeln ser vi en utvecklingspotential i detta och anledningar till att vidare undersöka hur kommuners redan etablerade organisation och metoder kan utnyttjas i uppföljningsarbete.

Flera respondenter resonerade kring att det stora antalet aktörer som är inblandade i planeringsprocessen påverkar organiseringen av uppföljningen. Förutom att det är flera olika aktörer inom kommunen som är inblandade i planprocesser är även flera externa aktörer så som konsulter och exploitörer inblandade. Att ta fram en organisation för uppföljning som hanterar en sådan komplex situation och fördelar praktiskt och ekonomiskt ansvar mellan de inblandade aktörerna anses av många vara svårt. Denna problematik vi återkommer till i senare avsnitt.

7.5 Problem med uppföljning

7.5.1 Inledning

Under denna studie har det framkommit att det finns ett flertal problem med, och hinder för uppföljning, vilket kanske inte är helt förvånande med tanke på vad tidigare forskningsresultat visat. Dock visar resultatet av vår studie att det finns vissa skillnader i vilka problem som tas upp. När det gäller problem med uppföljning av miljöbedömda projekt visar tidigare forskning att de största svårigheterna är oklarheter kring förutsedda effekter, svårigheter i att fastslå orsaks- och verkanssamband, otillräcklig data, brist på tid och resurser, oklar ansvarfördelning, brist på initiativ att företa uppföljning samt osäkerheter kring kostnadseffektiviteten med uppföljning (Persson & Nilsson 2006). Vissa av dessa problem återfinns bland de svar vi fått från respondenterna i denna undersökning, dock inte alla. Utöver dessa har även andra problem som inte nämns ovan framkommit under studien.

7.5.2 Brist på resurser

Det problem som flest aktörer pekade på och som således framträder som det största problemet för uppföljning är brist på resurser. De flesta av respondenterna upplevde brist på resurser i fråga om både tid, personal och pengar. Forskning på regional nivå visar att det även där fanns önskemål om ökade resurser för uppföljning. Forskarna i den studien ansåg dock att det är svårt att bedöma hur stort detta behov egentligen är (Wiklund & Hillgren 2008). Detta kan diskuteras även på den kommunala nivån. Alla respondenter svarade faktiskt inte de ser brist på resurser som ett problem för uppföljning och vid intervjun på Göteborgs kommun problematiserades frågan en aning då den intervjuade menade att om det finns tillräckliga resurser beror på hur uppföljningen organiseras. Används befintliga metoder och system för uppföljning behöver inte uppföljning av den betydande miljöpåverkan nödvändigtvis kräva så mycket mer än dagens resurser. Att så många kommuner ändå svarat att det råder brist på resurser kan därmed till viss del bero på att de inte beaktat huruvida befintliga system och metoder skulle kunna användas, vilket i sin tur troligtvis beror på brist på erfarenhet av hur uppföljningsarbete kan organiseras. Dock kan detta inte självklart sägas gälla för alla kommuner. Vissa kommuner har inga befintliga system eller metoder som är lämpliga eller möjliga att använda för uppföljning av den betydande miljöpåverkan. I sådana fall krävs att nya metoder införs och då behövs också resurser avsättas för detta. Ytterligare en anledning till att många svarat att brist på resurser är ett hinder för uppföljning kan vara att det finns en allmän uppfattning om att det ständigt råder brist på resurser på kommuner. En av respondenterna sa exempelvis att ”det råder alltid brist på resurser!” vilket indikerar en sådan uppfattning. Brist på resurser kan således upplevas som ett självklart och ständigt problem bland aktörerna vilket gör att de nästan rutinmässigt svarar nej på frågan om resurser finns. Vi tror dock att om uppföljning av betydande miljöpåverkan ska utföras ordentligt krävs det på de flesta kommuner att både tid, pengar och personal avsätts för detta i högre utsträckning än vad det görs idag.

7.5.3 Uppföljning - en nedprioriterad fråga

Av resultatet framgår som sagt att ett antal kommuner kopplar bristen på resurser för uppföljningsarbete till att uppföljning inte är en prioriterad fråga bland kommunernas politiker. Respondenterna i Mölndals kommun menar att kommunfullmäktige och kommunala nämnder kanske inte vill avsätta pengar för uppföljning, och kommuner som Strömstad och Stenungsund

menar att uppföljningsarbetet generellt nedprioriteras till förmån för en ekonomisk och tidsmässig effektivisering av planprocessen. Studiens resultat antyder således att det fortfarande finns en aktualitet i Hägerstrands resonemang om att naturen lätt blir en blind fläck i samhällsplaneringen, samt att det främst är ekonomiska och sociala frågor som prioriterats i förvaltningen av mark- och vattenområden. Ser vi uppföljning av planers betydande miljöpåverkan som ett sådant ”miljövänligt planeringsalternativ”, som Nyström talar om, ger hans resonemang om hur sådana alternativ ofta väljs bort, på grund av höga kostnader, en förklaring till varför uppföljning generellt sett nedprioriteras i planeringen. Vad gäller den press på att genomföra planer så snabbt som möjligt, som exempelvis respondenter i Götene och Stenungsunds kommun uttryckt, beskriver Nyström att det i flera kommuner finns en önskan om att verkställa planer i snabbast möjliga mån i syfte att tillgodose kommunens sociala behov av exempelvis fler bostäder eller arbetsplatser. I en sådan process menar Nyström att planeringsprincipernas ideal och grunder lätt åsidosätts. Studiens resultat tyder på att detta inte sällan är fallet i de kommuner som undersökts eftersom uppföljning inte verkar prioriteras och miljöfrågor således inte får den stora roll som de, enligt lag, ska ha i planeringen.

7.5.4 Lagtextens otydlighet och brist på erfarenhet, rutiner och kunskap

Ytterligare problem som aktörerna anser utgöra hinder för uppföljning är lagtextens otydlighet och brist på specifika riktlinjer för uppföljningen. Som tidigare nämnts i denna studie anger varken direktivet eller miljöbalken några preciserade anvisningar för hur uppföljningen ska gå till. Lagtextens otydlighet är något som har diskuterats ganska stor utsträckning i tidigare forskning på området. Exempelvis påpekar Persson och Nilsson lagtextens brister både vad gäller vaghet och att kraven inte är tillräckliga (Persson & Nilsson 2006). Wallgren beskriver i sin studie att även aktörer på regional nivå önskar tydligare riktlinjer för hur uppföljningen ska utföras (Wallgren 2009). Problemet med lagens otydlighet förvärras dessutom av det faktum att det råder brist på erfarenhet och rutiner för uppföljning, vilket också framkommit som problem i denna studie. Även brist på kunskap om uppföljning har lyfts fram som ett problem. Kunskapsbristen har under studiens gång visat sig gälla både lagstiftningens krav, vilket diskuterats i tidigare avsnitt, och hur uppföljning praktiskt kan och bör genomföras. Det finns således behov av en utveckling av praxis samt ökad kunskap bland aktörer på kommuner, både vad gäller lagstiftningen och vad gäller hur nya eller befintliga rutiner och metoder för uppföljning kan utvecklas och användas.

7.5.5 Stort antal aktörer och otydlig ansvarsfördelning

Liksom tidigare forskning angående uppföljning på regional nivå visat upplever ett antal av respondenterna i denna studie att det stora antalet inblandade aktörer och den otydliga ansvarsfördelningen är ett problem för uppföljningen av den betydande miljöpåverkan (Persson & Nilsson 2006, Wallgren 2009). Det är inte bara flera olika kommuninterna aktörer på olika förvaltningar som deltar i processen, utan även olika externa aktörer som exempelvis konsulter eller exploatörer. Det yttersta ansvaret för uppföljning ligger som tidigare nämnts på den kommun som antar detaljplanen. Men oklarheter kring ansvaret kan ändå uppstå dels kring vem eller vilka på kommunen som bör ansvara för utförandet av uppföljningen då olika frågor hanteras av olika förvaltningar, och dels kring huruvida externa aktörer kan hållas ansvariga för uppföljning då de ibland både utför och finansierar stora delar av detaljplanen. Vid intervjun på Göteborgs kommun påpekade vår respondent att i de fall där det inte är uppenbart vem som är

ansvarig så är det svårt att få någon att genomföra uppföljningsarbete. Även vid intervjun på Mölndals kommun diskuterades frågan och de intervjuade poängterade att de är svårt att veta vem av alla aktörer som har ansvar för vad och hur uppföljningen ska organiseras. Dessutom byts aktörer ut under planprocessens gång vilket också orsakar att ansvarsfördelningen blir otydlig och det orsakar även att vissa saker (som exempelvis uppföljning) ”faller mellan stolarna”, menade de intervjuade. Då många aktörer är inblandade kan det dessutom lätt uppstå målkonflikter mellan olika aktörers intressen.

Vad gäller de externa aktörernas roll i planprocessen har den, som tidigare nämnts, blivit allt större på senare tid. Nyström poängterar i sitt resonemang kring externa aktörer i planprocesser, vilket redovisats i tidigare kapitel, att kommunernas och externa aktörers mål inte alltid överensstämmer, vilket kan leda till att målkonflikter uppstår i planprocessen (Nyström 2003). När externa aktörers inflytande ökar i planprocessen genom att de i högre grad både finansierar och genomför detaljplaner, hamnar kommunerna i en växande beroendeställning gentemot de externa aktörerna. Detta tror vi kan leda till en ökad svårighet för kommunerna att ställa krav på de externa aktörerna i form av exempelvis miljöhänsyn och uppföljningsarbete, då detta kan innebära extra kostnader för exploatörerna. Om det inte ligger i de externa aktörernas intresse riskerar således vissa miljöaspekter, därmed uppföljning av betydande miljöpåverkan, att prioriteras bort vid målkonflikter.

Även inom kommuner är det många olika aktörer och förvaltningar inblandade i en planprocess vilket ger upphov till vissa svårigheter. Vår studie visar att olika frågor, beroende på dess karaktär, hanteras av olika förvaltningar och personer med olika befattningar som exempelvis miljöinspektörer, ingenjörer eller samhällsplanerare. Nyström, som presenterats tidigare, resonerar kring att om de olika personerna eller förvaltningarna med sina olika erfarenheter och kunskaper väljer att i första hand bevaka sitt eget intresseområde, och inte se till helheten eller samverka med varandra, blir eventuella målkonflikter svårlösta och planeringsprocessen blir inte särskilt lyckad (Nyström 2003). Enligt flera av respondenterna finns det som sagt stora svårigheter med att organisera och fördela ansvar för uppföljning. Utifrån Nyströms resonemang kan vi anta att en viss grund till problematiken ligger i att både olika personer och förvaltningar inom kommuner har olika syn på vad som ska prioriteras i planprocessen.

Nyström diskuterar även problem med att aktörer som deltar i fysisk planering inte alltid har samma status och att vissa aktörer därför inte har lika mycket att säga till om som andra. Enligt Nyström råder traditionellt en kultur som gynnar teknisk kunskap vilket kan innebära att miljöfrågor relaterade till icke-teknisk kunskap hamnar i skym undan (Nyström 2003). Som denna studie visat, förekommer uppföljningsarbete relativt sällan på kommunerna och är till synes inte en särskild prioriterad fråga. Detta kan enligt Nyströms resonemang således bero på att aktörer med miljökompetens eller miljöaspekter, och därmed uppföljning, inte får lika stort utrymme som andra aktörer och aspekter i processen.

7.5.6 Övriga problem

Övriga problem som framkom under studien var bland annat kommentarer om att uppföljning av vissa aspekter förhållandevis konkreta åtgärder som ofta skrivs in i avtal och därmed är lätta att följa upp, som exempelvis att mäta trafikmängd, medan andra miljöaspekter som är mer ”diffusa” kanske inte skrivs in i avtal blir svårare att följa upp. Konsekvenser av att uppföljning främst

görs av den miljöpåverkan som förutsetts ske och som skrivs in i avtal, blir även att möjligheten att upptäcka oförutsedd miljöpåverkan blir ganska liten. Vi ser detta som mycket problematiskt eftersom upptäckten av oförutsedd miljöpåverkan ska vara en central poäng med uppföljning (Naturvårdsverket 2009).

Ytterligare problem som nämndes vid intervjuerna är det komplexa i att se orsakssamband och avgöra vad en viss förändring i miljön verkligen beror på. Det kan vara mycket svårt att avgöra om en förändring i exempelvis luftkvaliteten på en plats är ett resultat av en detaljplans genomförande eller om den är en konsekvens av en mer generell samhällsutveckling, till exempel ökade trafikmängder. Denna svårighet diskuterade Persson & Nilsson som såg att de långa effektlänkar som planer och program ofta kan ge upphov till är en stor utmaning för uppföljning. De påpekade att dessa länkar är ofta längre, mer komplicerade och svårare att identifiera än de effektlänkar som uppstår vid enstaka projekt (Persson & Nilsson 2006). Även Hägerstrand berör denna svårighet då han diskuterar att relationen mellan samhälle och natur i dagens globaliserade värld mycket komplex. Precis som respondenterna påpekar menar Hägerstrand att ett visst miljöproblem på en viss plats inte nödvändigtvis måste ha sitt ursprung i samma geografiska område, eftersom den geografiska spridningen av material och föroreningar är vidsträckt och dessutom mycket svår att kontrollera (Hägerstrand 1993).

7.6 Nyta med uppföljning

De flesta respondenter, utom tre som svarade att de inte visste, ansåg att det finns en nytta med uppföljning av betydande miljöpåverkan för miljöbedömda planer. Varför det finns en nytta råder det en ganska stor enighet kring bland respondenterna. Det är framförallt för att uppföljning kan bidra till kunskaps- och erfarenhetsåterföring, upptäcka oförutsedda effekter och se hur väl planprocessen fungerar. Två av respondenterna ansåg även att uppföljning kan vara ett sätt att nå miljömålet ”en god bebyggd miljö”. Även i tidigare forskning på regional nivå har visat att aktörer anser att det finns en nytta och att det är viktigt med uppföljning. Där framhölls att den största nyttan med uppföljning var att se om resurser används effektivt och satsas på rätt åtgärder. I vissa län påpekades det att uppföljning var viktigt underlag för att uppdatera och förnya program. Dock påpekade forskarna i denna studie att intresset för uppföljning bland beslutsfattare på regional nivå i många fall är begränsat (Wiklund & Hillgren 2008). Under vår studie har vi fått uppfattningen att intresset för uppföljning bland de kommunala aktörerna, liksom bland de regionala aktörerna, är relativt begränsat, även om vissa respondenter uttryckte ett större engagemang i frågan. Dock antyder svaren på varför det finns en nytta med uppföljning att de kommunala aktörerna, till skillnad från de regionala aktörerna, lägger större vikt vid att uppföljning kan utgöra ett värdefullt kunskapsunderlag. Att de kommunala aktörerna överhuvudtaget anser att det finns en nytta med uppföljning innebär också att det faktiskt finns en poäng med studier som denna och att fortsatt forskning för hur uppföljning som verktyg kan utvecklas är motiverad.

8 SLUTSATSER OCH EGNA REFLEKTIONER

8.1 Slutsatser

Här sammanfattas det resultat vi fått under studiens gång och de slutsatser vi dragit i vår analys och diskussion, i syfte att tydliggöra svaren på våra frågeställningar. Frågeställningarna behandlas här i samma ordning som de ställdes i uppsatsens inledning. Som avslutning diskuteras några vidare reflektioner som uppkommit under studiens gång.

1. Hur många kommuner i Västra Götalands län arbetar med uppföljning av detaljplaners betydande miljöpåverkan? Hur ser kännedomen om lagstiftningens krav på uppföljning ut bland aktörer iblandade i planeringsprocesser på kommunerna?

Inledningsvis kan vi som svar på vår första frågeställning konstatera att antalet kommuner som arbetar med uppföljning i Västra Götaland är få. Av de 49 kommunerna i länet har 29 kommuner ännu inte arbetat med miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar av sina planer, och har därmed inte heller arbetat med uppföljning. Av de tjugo kommuner som har arbetat med miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar är det sexton som har deltagit i denna undersökning, av dessa är det endast fyra som svarat att de i dagsläget gör eller har gjort uppföljning av den betydande miljöpåverkan för sina miljöbedömda planer. Dock visar studien att det finns vissa skillnader i hur aktörerna på kommunerna tolkar vad uppföljning innebär vilket påverkar huruvida de anser sig utföra uppföljning eller inte. På grund av detta uppfattar vi att det finns ett behov av en mer samlad förståelse för vad uppföljning av den betydande miljöpåverkan innebär.

För att vidare besvara den första frågeställningen kan sägas att kännedomen om lagstiftningens krav på uppföljning bland aktörerna iblandade i planeringsprocesser på kommunerna är blandad men ändå relativt hög. Sex av respondenterna ansåg att de känner till kraven ”ganska väl”, tre anser sig känna till kraven ”mycket väl” medan sex stycken ansåg sig känna till kraven ”inte så väl” och en respondent svarade ”inte alls”. Att det är så pass många som anser sig känna till kraven men att så pass få kommuner arbetar med uppföljning av den betydande miljöpåverkan finner vi intressant. Vad detta beror på är svårt att säga. Vissa aktörer uttryckte i samband med frågan att lagen är vag och otydlig vilket kan spela en stor roll för hur pass väl kraven implementeras i kommunernas arbete.

2. I vilken omfattning sker arbete med uppföljning på kommunerna, hur är uppföljningen organiserad och utformad?

Frågeställning två ställdes för att få en förståelse för i vilken omfattning arbete med uppföljning sker på kommunerna samt hur uppföljningsarbetet är organiserat och utformat. Eftersom studien visat att majoriteten av kommunerna inte har arbetat med uppföljning har flertalet av respondenterna haft svårt att ge tydliga svar vad gäller deras organisation av uppföljning. Endast ett fåtal kommuner kan redogöra för hur uppföljningen är organiserad, utöver dessa har några kommuner till viss mån diskuterat eller reflekterat över eventuella sätt att organisera uppföljning och hur ansvaret för den ska fördelas. Vissa har försökt integrera uppföljningen de miljöbedömda detaljplanerna i den befintliga organisationen och vissa planerar att genomföra uppföljningen i

samband med aktualiseringen av kommunernas översiktsplan. Dock kan vi utifrån kommunernas svar se att omfattningen av kommunernas uppföljningsarbete inte är särskilt stor. Organiseringen av uppföljningsarbetet framstår hos flertalet kommuner som problematisk. Vi ser därför att det finns ett behov av utveckling av rutiner och riktlinjer för organiseringen av uppföljning. Utvecklingen av sådana rutiner och riktlinjer måste dock, för att de ska vara relevanta och användbara, grunda sig på noggranna studier av kommunernas behov.

3. Vad ser aktörer på kommunerna för eventuella problem och eventuell nytta med uppföljning?

Vår tredje frågeställning lyfte frågorna om vad aktörerna på kommunerna ser för eventuella problem och nytta med uppföljning. De problem som flest aktörer nämnde och som vi därför tolkat som det största problemet med uppföljning är brist på resurser. Hur stor denna brist egentligen är, är dock svårt att avgöra. I vissa fall kanske varken nya system eller resurser behövs efter som befintliga system och resurser skulle kunna användas för uppföljning i högre utsträckning. I så fall behövs dock en ökad kunskap om hur ett bättre utnyttjande av dessa kan ske. Emellertid tror vi att om uppföljning av betydande miljöpåverkan ska utföras på ett hållbart sätt, krävs det på de flesta kommuner att resurser i form av både tid, pengar och personal avsätts för detta i högre utsträckning än vad det görs idag. För detta krävs att uppföljning blir en mer prioriterad fråga bland kommunens politiker och vid besluten om budgetering.

Flera aktörer lyfte även lagstiftningens vaghet och otydlighet som ett problem för genomförande av uppföljning. Problematiken kring otydligheten förvärras av att det råder brist på erfarenhet av hur uppföljning kan utföras i praktiken. En utveckling av praxis är därför nödvändig.

Det stora antalet aktörer som är inblandade i planprocessen är också något som respondenterna uttryckt vara problematisk för uppföljningsarbetet. Problematiken kan till viss del i att målkonflikter uppstår då de olika aktörerna har olika intressen och syn på vad som ska prioriteras i planprocessen. Det stora antalet aktörer orsakar också att det blir mer otydligt vem som bär ansvaret för uppföljning. Ju fler olika interna och externa aktörer som är inblandade i en planprocess desto svårare blir det att se vem som ska ta ansvar för uppföljning av olika aspekter tillhörande planen. Vi tror därför att det är viktigt att alla inblandade aktörer får en ökad förståelse för vikten och nyttan av uppföljning för att frågan ska få ett större utrymme och för att fler ska vilja ta på sig ansvar för uppföljningsarbete.

Som avslutande svar på vår tredje och sista frågeställning visar resultatet att de flesta av respondenterna anser att det, trots den problematik som råder kring uppföljning, finns en nytta med uppföljning. Respondenterna anser att nyttan med uppföljning bland annat är att det bidrar till en erfarenhets- och kunskapsåterföring som är värdefull för framtida projekt. Sker det en utveckling av bättre rutiner och strukturer för organisationen av uppföljning finns således en grund för ett fungerande uppföljningsarbete.

8.2 Vidare reflektioner

Med tanke på vad tidigare forskning visat angående uppföljning av betydande miljöpåverkan för miljöbedömda planer och program är vi inte särskilt förvånade över att resultat i vår studie visar att uppföljningsarbete på kommunerna i Västra Götaland görs i liten utsträckning och omfattning, samt att aktörer på kommunerna ser många problem kring organisation och ansvarsfördelning vad gäller uppföljning. Mycket av de problem som respondenterna tagit upp under studien kan vi se har en koppling till de svårigheter som har att göra med planer och programs abstrakta karaktär och uppföljningsarbetets komplexitet, vilket nämnts av bland andra Partidário och Arts. Planer och program kan se mycket olika ut och resultera i många olika sorters miljöpåverkan som får konsekvenser på flera olika plan, både geografiska och politiska, vilket således gör uppföljningen och organiseringen av den mycket komplicerad. Några av respondenterna menade att problemet med uppföljning är att det är svårt att "sia om framtiden". Det stämmer ju självklart, men samtidigt är det väl det som planering ytterst går ut på, och svårigheterna legitimerar inte att uppföljning inte genomförs.

Intressanta aspekter som framkom under studiens gång, men som inte är direkt kopplade till frågeställningarna, var bland annat vissa synpunkter som respondenterna uttryckte angående miljöbedömningar i stort. Vissa respondenter påpekade att miljöbedömningar troligtvis inte alltid görs i den utsträckning som fordras vilket indirekt leder till att uppföljning inte görs. En av respondenterna trodde att många är rädda för att upptäcka att en plan leder till betydande miljöpåverkan, eftersom det då befäras att planen kan komma att avslås eller att planprocessen blir lång och komplicerad samt kräver extra tid och resurser. En annan respondent uttryckte misstankar om att planarkitekter i vissa fall förenklar behovsbedömningar av planer, i syfte att undvika behovet av en miljöbedömning. Än en gång kan vi därmed se att studiens resultat antyder att det fortfarande finns en aktualitet i Hägerstrands resonemang om att naturen lätt blir en blind fläck i samhällsplaneringen, då miljöhänsynen inte prioriterats i förvaltningen av mark- och vattenområden. De tankar som respondenterna uttrycker om bristande miljöbedömning oroar oss då de tyder på att miljöfrågor mest ses som ett besvär och till stor del lämnas utanför planprocesserna. Vi är övertygade om att miljöbedömningar (inklusive uppföljning!) och miljöfrågornas utrymme i fysisk planering är en avgörande del av den miljöhänsyn som måste tas för att samhället ska utvecklas i en hållbar riktning.

Att så pass många av respondenterna, trots de många svårigheterna, anser att det finns en nytta med uppföljning är dock positivt. Det visar på att det finns en grund för att utveckla uppföljningsarbetet och gör att vi ser med viss optimism på arbetet med uppföljning, och miljöbedömning av planer i stort, i framtiden. Dock tror vi att om fysisk planering ska kunna bli ett effektivt styrmedel i strävan mot en hållbar utveckling, krävs det att en förändring sker i samband med beslutsfattande och prioriteringar och att miljöfrågor får den centrala roll som de ska ha.

8.3 Förslag på framtida forskning

Framtida forskning angående uppföljning på kommunal nivå som vi ser är ett behov av, är vidare studier med fokus på vad kommunerna har för behov av support för att kunna utveckla rutiner för ett bättre uppföljningsarbete. Det behövs även studier som närmare undersöker hur kommuners organisationsstrukturer ser ut, i syfte att avgöra om och hur befintliga metoder och rutiner på kommunerna kan användas för uppföljning av planers betydande miljöpåverkan.

9 REFERENSER

Tryckta källor:

Flowerdew Robin & Martin David (2005); *Methods in Human Geography – A guide for students doing a research project*, 2nd edition, Prentice Hall, Harlow

Glasson John, Therivel Riki & Chadwick Andrew (2005); *Introduction to Environmental Impact Assessment*, 3rd edition, Routledge, London

Halvorsen Knut (1992); *Samhällsvetenskaplig metod*, Studentlitteratur, Lund

Hedlund Anders & Kjellander Cecilia (2007); *MKB – Introduktion till miljökonsekvensbeskrivning*, Studentlitteratur, Lund

Hägerstrand Torsten (1993); *Samhälle och Natur, i Region och samhälle*, Nordrefo 1993:1

Nilsson Måns, Wiklund Hans, Finnveden Göran, Jonsson Daniel K, Lundberg Kristina, Tyskeng Sara, Wallgren Oskar (2008); *Analytical framework and tool kit for SEA follow-up*, Environmental Impact Assessment Review 29 (2009), pages 186–199

Nyström Jan (2003); *Planeringens grunder – En översikt*, 2:a upplagan, Studentlitteratur, Lund

Partidário Maria R & Arts Jos (2005); *SEA – follow up, Exploring the concept of strategic environmental assessment follow up*, Impact Assessment and Project Appraisal, volume 23, number 3, September 2005, pages 246–257

Wallentinus Hans-Georg (2007); *MKB - Perspektiv på miljökonsekvensbeskrivning*, Studentlitteratur, Lund

Lagtext:

EU-direktiv 2001/42/EG; *Om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan*, Europaparlamentet, Luxemburg, Tillgänglig på:
http://www.unece.org/env/eia/documents/EC_SEA_Directive/ec_0142_sea_directive_sv.pdf
(2011-04-07)

Europeiska kommissionen (2004); *Implementation of Directive 2001/42 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment*, Generaldirektorat miljö 2004, Luxemburg, Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, Tillgänglig på:
http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/030923_sea_guidance.pdf (2011-04-15)

Förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar, Senast uppdaterad 2011-01-01, Lagtexten AB

Miljöbalken (1998:808); Senast uppdaterad 2011-01-01, Lagtexten AB

Plan- och bygglag (2010:900); Svensk författningssamling (SFS)

Regeringen (2003); Proposition 2003/04:116, *Miljöbedömningar av planer och program*, Miljödepartementet, Stockholm

Elektroniska Dokument:

Bjarnadóttir Hólfríður (2006); Kapitel 5, *SEA, Expectations, Implementation, and Effectiveness: Snapshots from Sweden, Iceland, and England*, i Emmelin Lars (red); *Effective Environmental Assessment Tools - critical reflections on concepts and practice*, Blekinge Tekniska Högskola, Forskningsrapport Nr. 2006:03, Tillgänglig på: [http://www.bth.se/tks/mist.nsf/\(WebFiles\)/7E8527DC14A688C1C125717200338E52/\\$FILE/Effective%20Environmental%20Assessment%20Tools%20-%20critical%20reflections%20on%20concepts%20and%20practice,%20MiSt%20BTH.pdf](http://www.bth.se/tks/mist.nsf/(WebFiles)/7E8527DC14A688C1C125717200338E52/$FILE/Effective%20Environmental%20Assessment%20Tools%20-%20critical%20reflections%20on%20concepts%20and%20practice,%20MiSt%20BTH.pdf) (2011-04-01)

Boverket (2006); *Miljöbedömningar för planer enligt plan- och bygglagen – en vägledning*, Boverket, Tillgänglig på: http://www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2006/miljobedomningar_for_planer_enligt_plan-%20och_bygglagen.pdf (2011-04-04)

Emmelin Lars (2008); Förord i Wiklund Hans & Hillgren Jon; *Strategisk miljöbedömning för hållbar regional tillväxt - om behovet av förbättrad uppföljning och utvärdering*, Blekinge Tekniska Högskola Forskningsrapport Nr. 2008:02, Tillgänglig på: [http://sea-mist.se/fou/Forskinfo.nsf/fdead3e5ec4b0e57c1256690002b940e/f9ecc1894307202ac125744e0043bb80/\\$FILE/Rapp2.pdf](http://sea-mist.se/fou/Forskinfo.nsf/fdead3e5ec4b0e57c1256690002b940e/f9ecc1894307202ac125744e0043bb80/$FILE/Rapp2.pdf) (2011-04-15)

MKB-centrum (2006); *MKB och miljöbedömning av detaljplaner*, Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU), Tillgänglig på: http://www.slu.se/PageFiles/57328/Tolkningar/mkb_mb_dp.pdf (2011-04-04)

Naturvårdsverket (2009); *Handbok med allmänna råd om miljöbedömning av planer och program*, Naturvårdsverket, Handbok 2009:1, Tillgänglig på: <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/978-91-620-0159-9.pdf> (2011-04-06)

Persson Åsa & Nilsson Måns (2006); Kapitel 10, *Towards a framework for ex post SEA: Theoretical issues and lessons from policy evaluation*, i Emmelin Lars (red); *Effective Environmental Assessment Tools - critical reflections on concepts and practice*, Blekinge Tekniska Högskola, Forskningsrapport Nr. 2006:03, Tillgänglig på: [http://www.bth.se/tks/mist.nsf/\(WebFiles\)/7E8527DC14A688C1C125717200338E52/\\$FILE/Effective%20Environmental%20Assessment%20Tools%20-%20critical%20reflections%20on%20concepts%20and%20practice,%20MiSt%20BTH.pdf](http://www.bth.se/tks/mist.nsf/(WebFiles)/7E8527DC14A688C1C125717200338E52/$FILE/Effective%20Environmental%20Assessment%20Tools%20-%20critical%20reflections%20on%20concepts%20and%20practice,%20MiSt%20BTH.pdf) (2011-04-01)

Regeringen (2010); *En enklare plan- och bygglagg*, Informationsblad om proposition 2009/10:170, Miljödepartementet, Stockholm, Tillgänglig på:
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/14/21/64/51ff5f74.pdf> (2011-03-31)

Wallgren Oskar (2009); *Fallstudierapport: Uppföljningar av miljöbedömningar av regionalt tillväxtprogram och regional transportinfrastrukturplan för Skåne*, Blekinge Tekniska Högskola, Forskningsrapport Nr. 2009:05, Tillgänglig på:
[http://www.bth.se/tks/mist.nsf/bilagor/Rapport_5_pdf/\\$file/Rapport_5.pdf](http://www.bth.se/tks/mist.nsf/bilagor/Rapport_5_pdf/$file/Rapport_5.pdf) (2011-04-15)

Wiklund Hans & Hillgren Jon (2008); *Strategisk miljöbedömning för hållbar regional tillväxt - om behovet av förbättrad uppföljning och utvärdering*, Blekinge Tekniska Högskola, Forskningsrapport Nr. 2008:02, Tillgänglig på: [http://sea-mist.se/fou/Forskinfor.nsf/fdead3e5ec4b0e57c1256690002b940e/f9ecc1894307202ac125744e0043bb80/\\$FILE/Rapp2.pdf](http://sea-mist.se/fou/Forskinfor.nsf/fdead3e5ec4b0e57c1256690002b940e/f9ecc1894307202ac125744e0043bb80/$FILE/Rapp2.pdf) (2011-04-15)

Internet:

Tillväxtverket (2011):
<http://www.tillvaxtverket.se/ovrigt/nutek.4.3c4088c81204cca906180008244.html> (2011-04-11)

Muntliga källor:

Pernilla Rydeving, *Enhetschef för avdelningen stadsmiljö*, Miljöförvaltningen Göteborgs Stad, Intervju 2011-04-26

Leif Fred, *Planansvarig för detaljplanen för Mölndals Centrum*, Stadsbyggnadskontoret Mölndals Stad & Eva Engman, *Projektsamordnare för detaljplan för Mölndals Centrum*, Explo AB, Intervju 2011-04-13

Anna Wallbom, *Miljöplanerare*, Miljö och byggförvaltningen Strömstad kommun, Telefonintervju 2011-04-08

BILAGA 1

Lagstiftning

Miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar av planer och program

Miljöbalken kap 6

11 § När en myndighet eller kommun upprättar eller ändrar en plan eller ett program, som krävs i lag eller annan författning, skall myndigheten eller kommunen göra en miljöbedömning av planen, programmet eller ändringen, om dess genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Syftet med miljöbedömningen är att integrera miljöaspekter i planen eller programmet så att en hållbar utveckling främjas.

Regeringen får meddela föreskrifter om vilka slags planer och program som alltid kan antas medföra en betydande miljöpåverkan samt om undantag från kravet på miljöbedömning.

Regeringen får också meddela föreskrifter om samråd i samband med bedömningen av om en plan, ett program eller en ändring kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

12 § Inom ramen för en miljöbedömning enligt 11 § skall myndigheten eller kommunen upprätta en miljökonsekvensbeskrivning där den betydande miljöpåverkan som planens eller programmets genomförande kan antas medföra identifieras, beskrivs och bedöms. Rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd skall också identifieras, beskrivas och bedömas.

Miljökonsekvensbeskrivningen skall innehålla

/.../

9. en redogörelse för de åtgärder som planeras för uppföljning och övervakning av den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet medför, och

/.../

16 § Om en miljöbedömning krävs enligt 11 §, skall den miljökonsekvensbeskrivning som avses i 12 § samt synpunkter från samråd enligt 14 och 15 §§ beaktas innan planen eller programmet antas eller läggs till grund för reglering.

När planen eller programmet har antagits skall den beslutande myndigheten eller kommunen i en särskild sammanställning redovisa

/.../

4. de åtgärder som avses att vidtas för uppföljning och övervakning av den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet medför.

18 § När en plan eller ett program har antagits skall den beslutande myndigheten eller kommunen skaffa sig kunskap om den betydande miljöpåverkan som planens eller programmets genomförande faktiskt medför. Detta skall göras för att myndigheten eller kommunen tidigt skall få kännedom om sådan betydande miljöpåverkan som tidigare inte identifierats så att lämpliga åtgärder för avhjälpande kan vidtas.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan

Artikel 10

Övervakning

1. Medlemsstaterna skall övervaka den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planerna och programmen leder till för att, bland annat, i ett tidigt skede kunna identifiera oförutsedd negativ påverkan och kunna vidta lämpliga avhjälpande åtgärder.
2. För att uppfylla kraven i punkt 1 får befintliga övervakningsmekanismer användas, när så är lämpligt, i syfte att undvika dubblerad övervakning.

BILAGA 2

Lista över de kommuner som ingår i studien

1. Ale kommun
2. Falköpings kommun
3. Göteborgs Stad (Ingick i intervjuundersökningen)
4. Götene kommun
5. Karlsborgs kommun
6. Lysekils kommun
7. Mölndals Stad (Ingick i intervjuundersökningen)
8. Sotenäs kommun
9. Stenungsunds kommun
10. Strömstads kommun (Ingick i intervjuundersökningen)
11. Tanums kommun
12. Tjörns kommun
13. Trollhättans Stad
14. Uddevalla kommun
15. Ulricehamns kommun
16. Vänersborgs kommun

Övriga kommuner som ingick i urvalet men som ej besvarade enkäten.

17. Borås Stad
18. Härryda kommun
19. Lidköpings kommun
20. Skövde kommun

BILAGA 3

Enkät angående uppföljning av miljöbedömda planer

1. Hur många miljöbedömningar (MKB) har gjorts av planer i er kommun sedan 2004?

_____ st

- vilken typ av planer har det varit? *(skriv gärna antal planer)*

ÖP _____ st

DP _____ st

FÖP _____ st

Annan _____ st

- Görs eller har uppföljning gjorts av dessa planers betydande miljöpåverkan?

Ja, för alla

För en del

För ingen

Vet ej

2. Känner du/ni till lagkravet på uppföljning?

Mycket väl

Ganska väl

Inte så väl

Inte alls

(Om ni inte arbetat med uppföljning gå vidare till fråga 7)

3. Hur är uppföljningen organiserad?

4. Vem/vilka har ansvar för att uppföljning görs?

5. Använder ni er av rådgivare eller vägledning (se ex. nedan) i uppföljningsarbetet?

Ja

Nej

Vet ej

Om ja, vilken/vilka?

Boverkets vägledning

Naturvårdsverkets vägledning

Annan

6. Hur hanteras resultaten från uppföljningen? (Rapporteras de t.ex.?)

7. Anser du att ni har tillräckligt med resurser för att utföra uppföljningsarbete?

- Tid	Ja	Nej	Vet ej
- Personal	Ja	Nej	Vet ej
- Pengar	Ja	Nej	Vet ej

8. Anser du att det finns svårigheter med att utföra uppföljning av den betydande miljöpåverkan av miljöbedömda planer i din kommun?

Ja	Nej	Vet ej
----	-----	--------

Om ja, vilka är de största svårigheterna?

9. Många kommuner gör få miljöbedömningar (MKB) för sina planer, och uppföljning av miljöbedömningen görs sällan, vad beror det på tror du?

10. Anser du att det finns en nytta med uppföljning?

Ja	Nej	Vet ej
----	-----	--------

Varför?

BILAGA 4

Intervjufrågor angående uppföljning av miljöbedömda planer

Miljöbedömda planer i kommunen

- Hur många planer har miljöbedömts i Göteborgs kommun sedan kravet infördes 2004?
- Vilka typer av planer har det varit? (Detaljplan/ Fördjupad översiktsplan/ Översiktsplan)
- Görs eller har uppföljning gjorts för dessa planer?

Lagstiftningens krav

- Känner berörd personal på kommunen till miljöbalkens krav på uppföljning?
- Har kommunens arbete med uppföljning förändrats sedan EU-direktivet (och därmed kravet på uppföljning) implementerades 2004 och i så fall hur?
- Använder ni er av någon rådgivare när ni planerar och arbetar med uppföljning? Exempelvis Boverkets eller Naturvårdsverkets vägledningar. Hjälper de?

Planering av uppföljning

- Vem ansvarar för att planera uppföljningen?
- I vilket skede av planprocessen börjar planeringen för uppföljningen?
- Enligt MKB-litteratur är det viktigt att göra en bra nulägesbeskrivning för att underlätta uppföljningen. Är det något ni har tagit i beaktning?

Organisering och ansvarsfördelning vid uppföljning

- Hur är uppföljningen organiserad?
- Vem/vilka aktörer ansvarar för att genomföra uppföljningen samt vidta åtgärder om så behövs?
- Om flera olika aktörer är inblandade i uppföljningsarbetet, har kommunen en strategi för hur dessa ska samordnas?
- Sker uppföljningen med hjälp av redan etablerade övervakningssystem – t.ex. trafikkontorets mätningar av trafikmängder? Om inte tror du att det skulle vara en bra idé?
- Går det att förändra ansvarsfördelningen?

Resurser

- Finns tillräckliga resurser (tid, pengar, personal) för att genomföra uppföljningsarbete?

Resultat av uppföljningen

- Vad händer med resultaten från uppföljningen? Sammanställs de?
- Rapporterar ni era resultat av uppföljningen? I så fall –till vem?

Problem & Möjligheter

- vilka problem upplever du/ni som de största med uppföljning?
- vad ser du/ni för nytta med uppföljning som idé?
- Är kravet på uppföljning relevant? Behöver det preciseras

BILAGA 5

Lista över granskade MKB-dokument

Göteborgs Stad

1. Miljökonsekvensbeskrivning för detaljplan för bostäder och verksamheter öster om Bellevue, *GF Konsult AB* (2008)
2. Miljökonsekvensbeskrivning för detaljplan för kvarteret Bangården, Friggagatan, inom stadsdelen Gullbergsvass i Göteborg, *Exark Arkitekter* (2007)
3. Logistikcentrum vid Hisingsleden, Miljökonsekvensbeskrivning till detaljplan *Ramböll Sverige AB* (2010)

Mölnads Stad

1. Miljökonsekvensbeskrivning enligt Miljöbalken avseende Riskullaverket Mölnad Energi AB i Mölnads Stad, *EMK Energi Miljö Konsult AB* (2005)
2. Detaljplan för Mölnads centrum Handel, kultur, kontor & bostäder, Miljökonsekvensbeskrivning (MKB) *Norconsult AB* (2011)

Strömstads kommun

1. Miljökonsekvensbeskrivning för detaljplan för Hällestrand 1:13, 1:31 m.fl., *Exark Arkitekter* (2006)
2. Kålviks Hamn, Miljökonsekvensbeskrivning *Orveline AB* (2008)
3. Miljökonsekvensbeskrivning för detaljplan för Näsing flygplats, del av Össby 1:40 m.fl. *VästArkitekter AB* (2008)
4. Särskild sammanställning tillhörande detaljplan för Hällekind 1:2 m.fl *Strömstads kommun, Miljö- och byggförvaltningen* (2007)
5. Miljökonsekvensbeskrivning för detaljplan fördel av Bastekärr 1:18 Vätlands verksamhetsområde, *FB Engeneering AB* (2009)
6. Miljökonsekvensbeskrivning, Detaljplaner för Kungbäck, *HydroGIS AB* (2007)